



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture

BUREAU DE L'ÉVALUATION
Projet series d'évaluation

Évaluation finale du projet
Appui à la mise en œuvre
du Programme national
pour la sécurité alimentaire
(PNSA) du Congo

Décembre 2014

PROJET SERIES D'EVALUATION

**Évaluation finale du projet Appui à la mise
en œuvre du Programme national pour la
sécurité alimentaire (PNSA) du Congo**

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Bureau de l'Évaluation (OED)

Ce rapport est disponible en version numérique sur: <http://www.fao.org/evaluation>

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

© FAO 2013

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Pour plus ample information sur ce rapport, contacter:

Directeur, Bureau de l'Évaluation (OED)
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153 Rome
Italie

Courriel: evaluation@fao.org

Matières

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Remerciements</i> | <i>iv</i> |
| <i>Acronymes et Abréviations</i> | <i>vi</i> |
| Résumé d'Orientation | 1 |
| 1. Introduction | 7 |
| 1.1 Objectif de l'évaluation | 7 |
| 1.2 Méthodologie de l'évaluation | 7 |
| 2. Contexte du projet | 9 |
| 3. Analyse de la conception et de l'approche du projet | 11 |
| 3.1 La pertinence de la stratégie du projet | 11 |
| 3.2 Les parties prenantes et des bénéficiaires | 11 |
| 3.3 La pertinence de la structure institutionnelle et des arrangements en matière de gestion | 12 |
| 3.4 Le manque d'approche tenant compte de la dimension du genre | 12 |
| 3.5 Clarté et cohérence du cadre logique | 13 |
| 4. Analyse des résultats et contribution aux objectifs établis | 14 |
| 4.1 Réalisation au niveau des produits | 14 |
| 4.2 Réalisation au niveau des résultats | 14 |
| 4.3 Constatations des résultats | 15 |
| 5. Le processus de mise en œuvre | 18 |
| 5.1 Gestion du projet | 18 |
| 5.2 Gestion des ressources financières | 20 |
| 5.3 Gestion des ressources humaines | 21 |
| 5.3.1 Constatations par rapport au personnel des partenaires du projet (MAE et les organismes prestataires) | 21 |
| 5.4 Efficience et efficacité des arrangements institutionnels | 22 |
| 6. Les critères d'évaluation | 24 |
| 6.1 Pertinence | 24 |
| 6.2 Efficience | 24 |
| 6.3 Efficacité | 25 |
| 6.4 Durabilité | 25 |
| 6.5 Impact | 26 |
| 7. Les critères transversaux | 27 |
| 7.1 Intégration de la dimension du genre | 27 |
| 7.2 Développement des capacités | 27 |
| 7.3 Partenariats et alliances | 28 |
| 8. Conclusions et recommandations | 29 |
| 8.1 Conclusions | 29 |
| 8.2 Recommandations | 32 |

Remerciements

L'équipe d'évaluation exprime toute sa gratitude au Représentant de la FAO au Congo (FAOR Congo) et à son équipe pour leur totale disponibilité. En effet, tout a été mis en œuvre pour faciliter le programme des rencontres et les visites sur le terrain des évaluateurs et fournir toutes les informations nécessaires afin de rendre le processus d'évaluation le plus efficace possible.

En particulier, Mr Marius Saya-Maba et Mme Nadège Ntsiba Mbiali, Staffs au programme de la FAO Congo (FAOCG), qui ont suivi de près les progrès de la mission d'évaluation pendant toute la durée de celle-ci et ont participé à la réunion de restitution. Le personnel chargé de l'administration et de la logistique du Bureau de la FAO au Congo (FAOCG) ainsi que les chauffeurs ont permis la réalisation du programme de visites sur le terrain et de réunions.

Tout au long du processus d'évaluation, les évaluateurs ont été activement soutenus et accompagnés par Mr Ambroise Loufouma, Coordinateur du projet d'appui à la mise en œuvre du Programme national pour la sécurité alimentaire (PA-PNSA) et son assistante Mme Monique Matongo. Ces derniers ont dû en permanence conjuguer leur participation au processus d'évaluation et la gestion des impératifs professionnels courants. Le Coordinateur s'est approprié totalement le processus d'évaluation s'impliquant autant que les consultants.

L'équipe d'évaluation est particulièrement reconnaissante aux cadres du Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAE), dont: Mr Jean-Fulgence Mouangou, Directeur du cabinet, Mr Dieudonné Savou, Directeur général de l'agriculture, Mr Dominique Ibara, Directeur général de l'élevage, les Directeurs départementaux de l'agriculture et les Chefs de secteur agricole. Ils ont été les acteurs clés de l'évaluation et, grâce à leur vif intérêt, ils sont eux-mêmes parfois devenus des évaluateurs actifs de leur propre projet. Ce fut un réel plaisir de travailler avec les cadres du MAE sur le terrain et de constater à quel point ils étaient passionnés et positifs par rapport leur travail malgré des conditions souvent difficiles. On peut dire sans hésitation que les résultats de l'évaluation leur appartiennent.

Les remerciements vont également à tous les bénéficiaires rencontrés qui ont pris le temps et fait l'effort d'expliquer leur situation et comment ils tentaient de faire face aux défis alimentaires et économiques auxquels ils sont confrontés dans le Congo rural, chacun à sa manière modeste mais engagée.

Finalement, l'équipe d'évaluation souhaite exprimer sa reconnaissance pour le temps que leur ont accordé les représentants des partenaires du projet PA-PNSA, à savoir: l'Institut de recherche-développement du Congo (AgriCongo), le Centre national des semences améliorées (CNSA), l'Institut national de recherche agricole (IRA), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ils ont expliqué leurs relations avec le projet et quelles étaient, selon eux, les perspectives de celui-ci.

Composition de l'équipe de l'évaluation

Équipe d'évaluation

M Amos Kalla, Consultant national

M Hermen Ketel, Consultant international

Bureau de l'évaluation de la FAO

Mme Raquel Cabello Arribas, Officiel d'Évaluation

Acronymes et Abréviations

| | |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------|
| AgriCongo | Institut de recherche-développement du Congo |
| BM | Banque mondiale |
| CEMA/CTA | Centre des métiers agricoles / Collège d'enseignement technique agricole |
| CNSA | Centre national des semences améliorées |
| CONGOSAN | Projet sécurité alimentaire et nutritionnelle au Congo |
| CRAL | Centre de recherches agronomiques de Loudima |
| CSA | Chef de secteur agricole |
| DDA | Direction départementale de l'agriculture |
| DDE | Direction départementale de l'élevage |
| DGA | Directeur général de l'agriculture |
| DGE | Directeur général de l'élevage |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FAOCCG | Bureau de la FAO au Congo |
| FAOR | Représentant de la FAO |
| FIDA | Fonds international de développement agricole |
| GNUE | Groupe des Nations Unies pour l'évaluation |
| GRC | Gouvernement de la République du Congo |
| GRMS | Global resources management system |
| IRA | Institut national de recherche agricole |
| MAE | Ministère de l'agriculture et de l'élevage |
| OED | Bureau de l'évaluation de la FAO |
| PDARP | Projet de développement agricole et de réhabilitation des pistes rurales |
| PA-PNSA | Projet d'appui au Programme national de sécurité alimentaire |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PNSA | Programme national de sécurité alimentaire |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PRODER | Projet de développement rural |
| PSSA | Programme spécial pour la sécurité alimentaire |
| PTA | Plan de travail annuel |
| TCSF | Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée de la FAO |
| TCOS | Service de coordination et gestion du PSSA |
| ToR | Termes de référence |
| UTF | Fonds fiduciaires unilatéraux de la FAO |

Résumé d'Orientation

- ES1 Le projet UTF/PRC/004/PRC "Appui à la mise en œuvre du Programme national pour la sécurité alimentaire (PNSA) du Congo" (ci-avant dénommé PA-PNSA), a été mis en œuvre dans le cadre d'un Protocole d'accord entre le Gouvernement de la République du Congo (GRC) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et a été financé entièrement par le GRC à travers les fonds fiduciaires unilatéraux (UTF).
- ES2 Le projet PA-PNSA **concerne dans sa conception initiale la fourniture de services d'assistance technique**. La FAO (FAO/CG) s'est engagée à soutenir le GRC dans la mise en œuvre et la gestion du Programme national de sécurité alimentaire (PNSA) à travers des missions d'appui technique dans des domaines spécifiques, des consultations, des contrats de sous-traitances et d'autres activités en fonction des besoins du PNSA.
- ES3 La présente évaluation finale du PA-PNSA, gérée par le Bureau de l'évaluation de la FAO (OED), s'est déroulée entre novembre 2014 et mai 2015 et a été menée par une équipe de deux consultants indépendants.
- ES4 L'évaluation a pour but de fournir à toutes les parties prenantes, notamment le GRC et la FAO, à tous les niveaux concernés, une analyse globale, indépendante et rigoureuse de la méthodologie de mise en œuvre (au niveau institutionnel, administratif, opérationnel, etc.) et des résultats obtenus par le projet par rapport aux objectifs attendus.

Le processus et la méthodologie de l'évaluation

- ES5 L'équipe d'évaluation a choisi une approche impliquant intensivement les parties prenantes, en suivant les lignes directrices et critères des termes de référence (ToR) (voir Annexe 1) et celles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE).
- ES6 L'évaluation a appliqué, dans un ordre chronologique, les éléments méthodologiques suivants:
- Étude de la documentation.
 - Préparation et organisation de l'approche générale et de la méthodologie d'évaluation avec le Représentant de la FAO (FAOR) à Brazzaville.
 - Sessions de travail intensives avec l'équipe de coordination du projet.
 - Entretiens avec les différents partenaires directs et indirects du projet à Brazzaville (huit entretiens avec 12 personnes).
 - Visites sur le terrain d'un échantillon représentatif des activités menées par le projet dans les quatre Départements concernés (11 jours de visite de 19 activités différentes).
 - Rencontre avec l'équipe du FAOR sur des questions clés concernant le projet.
 - Réunion de restitution avec des représentants supérieurs du Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAE) et des représentants du FAOR.
 - Rencontre conclusive avec le Coordinateur du PA-PNSA et son assistante.
 - Travail en équipe afin de saisir les données des interviews et préparer l'élaboration du rapport d'évaluation.
- ES7 Les interviews conduites ont été guidées par un protocole d'entretien, préalablement conçu, discuté et validé par les deux consultants. Les questionnaires étaient adaptés aux différents types d'interlocuteurs et ont été élaborés sur la base des ToR de la mission d'évaluation.
- ES8 Une fiche détaillée a été créée pour chaque interview. Ces fiches, 31 en total, ont constitué une base de référence capitale pour les évaluateurs lors de l'élaboration du rapport.

La conception et l'approche du projet

- ES9 Le projet est très pertinent par rapport aux besoins du pays en général et des bénéficiaires en particulier.

- ES10 Son approche multi-partenariat, s'inscrit dans la politique nationale qui vise à ce que tous les acteurs clés travaillant dans le domaine de la sécurité alimentaire soient impliqués dans le cadre multinational. La sélection des partenaires a été, en conséquence, très pertinente et réalisée de manière participative. Par contre, les critères de sélection des bénéficiaires n'étaient pas clairs et ont laissé la possibilité à des interprétations différentes.
- ES11 Le projet PA-PNSA n'a pas une stratégie spécifique tenant compte de la dimension du genre.
- ES12 Le document de projet (Protocole d'accord GRC/FAO) ne présente aucune matrice de cadre logique. Par conséquent, il n'existe pas d'indicateurs permettant de mesurer les résultats et suivre ou évaluer le degré de mise en œuvre du projet.

Les résultats et la contribution aux objectifs établis

- ES13 La mission d'évaluation a constaté que le projet a eu des effets importants. Malgré cela, les résultats atteints sont encore faibles dus à des problèmes internes et externes au projet.
- ES14 La composante maraîchage a obtenu les résultats les plus encourageants avec des effets positifs très visibles, en raison de l'appui utile et efficace dont elle a bénéficié.
- ES15 Les composantes 'moulins' et 'décortiqueuses' ont produit des impacts évidents sur la sécurité alimentaire des bénéficiaires. Les résultats restent cependant trop limités par rapport aux attentes des bénéficiaires.

Le processus de mise en œuvre

- ES16 Les arrangements institutionnels ont été bien conçus dans le document de projet.
- ES17 Après des difficultés initiales dues à la complexité de ces arrangements, le projet a réussi à travailler en harmonie avec tous les acteurs impliqués dans sa mise en œuvre.
- ES18 Cependant, une Coordination de projet affaiblie par des départs à la retraite de son personnel, le manque de clarté dans la distribution des rôles et responsabilités, et la limitation de la supervision et de l'appui de la FAO ont affecté négativement la mise en œuvre du projet.

Les résultats par rapport aux critères d'évaluation

Pertinence

- ES19 Le projet est pleinement pertinent dans le contexte du pays, appuie le PNSA et participe à l'amélioration de la situation alimentaire.

Efficacité

- ES20 Dans l'ensemble, l'efficacité du projet pour atteindre son objectif immédiat est jugée modérée pour les raisons suivantes: retards importants, activités non réalisées ou inachevées et manque de leadership clair.

Efficienne

- ES21 La mise en œuvre du projet a été faiblement efficiente aussi bien pour des raisons internes au projet que circonstancielles.

Durabilité

- ES22 La majorité des activités doivent encore être consolidées. L'équipe d'évaluation a identifié certains facteurs de risque (contraintes financières, ressources humaines insuffisantes, personnel technique insuffisamment formé, etc.) qui pourraient compromettre la durabilité.

Impact

ES23 Dans son ensemble, l'impact du projet est jugé modérément insatisfaisant. Les impacts positifs du projet sont liés principalement à la mise en œuvre de la composante 'maraîchage', de la composante intensification des cultures avec l'installation des parcs à bois de manioc et, dans une moindre mesure, de la composante transformation des produits à travers la fourniture des 'moulins'. Cependant, y compris dans ces trois composantes, l'impact aurait pu être plus important avec un soutien technique majeur, et une Coordination plus forte.

Conclusions et recommandations

ES24 Il est à noter qu'en date officielle de fin de projet (au 31 décembre 2014), le solde restant est de 412 528 USD (réf. *Financial Statement Trust Funds*, 12 janvier 2014), ce qui semble correspondre aux activités prévues (après recadrage) et non encore totalement réalisées suite aux multiples retards décrits dans le présent rapport.

ES25 Par rapport aux structures administratives et institutionnelles du projet, l'approche multi-partenariat a connu des faiblesses et des conflits de compétences qui ont eu un impact négatif sur la mise en œuvre de certaines activités.

ES26 Il était prévu que la mise en œuvre du PA-PNSA soit soutenue et encadrée par les structures nationales de coordination du PNSA. Or, le mécanisme de coordination du PNSA au niveau national n'a jamais été développé, et donc le projet PA-PNSA n'a pas profité des structures institutionnelles du PNSA. Toutefois, il sied de noter que le MAE avait mis en place une équipe légère de coordination des activités du PA-PNSA. Cette équipe n'a pas pu développer, selon une approche transversale, le partenariat avec les autres ministères ou acteurs impliqués dans la sécurité alimentaire.

ES27 Alors que dans le langage de la quasi-totalité des acteurs (à Brazzaville et sur le terrain) le terme «PNSA» est utilisé en référence au projet PA-PNSA, ce dernier ne représente même pas un dixième¹ du budget total du PNSA et a été très faiblement intégré aux stratégies et activités de ce dernier. Ceci a provoqué une fausse perception du projet PA-PNSA (avant et après le recadrage).

ES28 Quoique la FAO a signé en 2013 un cadre de programmation pays avec le ministère de l'Agriculture et de l'Élevage. Ce cadre de programmation pays demeure le cadre de référence pour toutes les interventions avec la partie nationale. Néanmoins aucun accord spécifique pour ce projet entre la FAO/CG, la Direction générale de l'agriculture (DGA) et les Directions départementales de l'agriculture (DDA) pour la mise en œuvre des activités de ce projet n'a été formalisé ce qui a induit un manque de mécanisme de suivi rapproché et/ou d'appui-conseils des bénéficiaires.

ES29 Les accords avec les directeurs départementaux n'ont pas toujours été définis par des protocoles stipulant les obligations de chacune des parties en termes de quantité, qualité et délais.

ES30 Par rapport à la gestion du projet, la Coordination du PA-PNSA n'a pas fonctionné de manière efficace car elle n'avait pas de statut officiel et clair.

ES31 Le Protocole d'accord GRC/FAO prévoyait la mise en place d' «un comité de suivi technique (*Virtual Project Task Force*) comprenant le Représentant de la FAO au Congo et les diverses divisions techniques concernées au siège de la FAO, au bureau sous-régional couvrant l'Afrique centrale et autres si nécessaire» pour appuyer le Service de coordination et gestion du PNSA (TCOS) dans sa tâche de coordination mais n'incluait pas l'unité de Coordination du projet PA-PNSA.

ES32 La Coordination du projet n'a pas assez de pouvoir de décision pour coordonner les activités du projet de manière efficace et se heurte à des contraintes concernant sa propre mission de suivi et d'appui sur le terrain tels que: la non maîtrise du budget du projet et le manque de communication et d'informations en temps réel concernant des interventions de sa compétence.

1 Selon le Protocole d'accord GRC/FAO, le MAE a devait allouer sur ses fonds propres un budget total de 17 milliards de FCFA sur lesquels étaient prélevés 1,5 milliards de FCFA, soit 9% (et seulement 6% après le recadrage), pour financer, dans le cadre du présent projet UTF/PRC/004/PRC, l'assistance technique de la FAO (réf. Protocole d'accord, article 7).

- ES33 Les contraintes dans la gestion financière du projet ont eu un impact négatif sur l'efficacité des activités. Les modalités de gestion financière du projet doivent être revues d'une manière approfondie en appliquant les principes suivants:
- les délais des paiements des dépenses liées aux différentes activités doivent être considérablement raccourcis;
 - la FAO doit soutenir la Coordination du projet par un partage de toutes les informations financières disponibles concernant ce dernier.
 - la FAO, le MAE et la Coordination du projet doivent se rencontrer mensuellement ou bimensuellement pour examiner ensemble l'évolution du budget du projet («budget monitoring») et définir la programmation pour les périodes consécutives.
- ES34 Par rapport à la gestion des ressources humaines, des insuffisances préjudiciables liées au statut ambigu du personnel du projet ont été relevées.
- ES35 Le Protocole d'accord, notamment en son Article III.1, ne définit pas de façon claire la responsabilité de chacune des parties, MAE et FAO, concernant l'affectation et la gestion des membres de la Coordination du projet.
- ES36 Pour garantir une meilleure gestion du personnel d'un projet de type UTF comme le PA-PNSA, le MAE et la FAO devraient mettre en place des dispositions juridiques précises quant au statut du personnel impliqué dans sa mise en œuvre.
- ES37 Les conditions contractuelles de l'ensemble des membres de la Coordination du projet doivent être les plus similaires possibles et en conformité avec le système national d'emploi.
- ES38 Il serait souhaitable que le système d'indemnisation du personnel des structures étatiques pour leur implication spécifique dans les activités du projet soit harmonisé avec les autres projets de développement intervenants dans le monde rural au Congo.
- ES39 Par rapport au financement du projet, il a été constaté que de nombreux acteurs ont une perception erronée de son origine. En effet, de nombreux interlocuteurs rencontrés par l'équipe d'évaluation pensaient que le projet était financé sur des fonds internationaux (cas de la plupart des projets de développement ou humanitaires) et ignoraient que le Gouvernement congolais finançait sur ses propres ressources les services de la FAO prévus dans le projet PA-PNSA.
- ES40 Le projet n'a, dans sa formulation et mise en œuvre, aucune approche et stratégie tenant compte de la dimension du genre. Cependant, il existe une représentativité appréciable de femmes comme bénéficiaires des activités du projet ainsi que dans les instances dirigeantes des groupements bénéficiaires.
- ES41 Il a été constaté qu'il existe un besoin important de renforcement des capacités à tous les niveaux. Le projet n'a pas suffisamment utilisé les moyens mis à sa disposition pour former les bénéficiaires, les membres de la Coordination et les cadres des structures étatiques décentralisées.
- ES42 En cas de prolongation de la durée du projet permettant d'utiliser les moyens financiers restants, il serait important d'organiser un certain nombre d'ateliers de formation pour les cadres étatiques impliqués dans la gestion du projet ainsi que pour les bénéficiaires en matière de gestion et entretien du matériel et équipements reçus (décortiqueuses et moulins).
- ES43 Le PA-PNSA a apporté un appui technique et en matériel à: des activités de maraîchage à travers la construction d'infrastructure d'irrigation et la distribution d'intrants; de culture de manioc par la mise en place de parcs à bois; et, de transformation de produits agricoles à travers l'installation de moulins et décortiqueuses.
- ES44 Les activités de maraîchage bénéficiaires du projet sont techniquement bien mises en œuvre, semblent être rentables et ont un impact positif sur la quantité des ressources alimentaires présentes sur les marchés locaux, même si les réalisations (à part de celle d'Owando) existaient déjà bien avant l'intervention du projet PA-PNSA. Cependant, certains appuis du projet n'ont pas été pertinents au regard des besoins réels des bénéficiaires.

- ES45 Afin de finaliser l'intervention du projet dans le domaine du maraîchage d'une manière responsable, il est recommandé de revoir les besoins prioritaires conjointement avec les groupements de maraîchers et concentrer les interventions du projet sur des activités qui répondent à ceux-ci.
- ES46 En cas de prolongation du projet, l'appui aux activités de culture de manioc devra être considéré comme prioritaire et tenir compte du calendrier agricole. Les objectifs devront être: i) la plus large distribution possible de boutures saines de manioc aux paysans et paysannes les plus vulnérables et ii) l'identification des bénéficiaires des tubercules produites dans les champs des parcs à bois.
- ES47 Au cours des visites sur le terrain, l'équipe d'évaluation a constaté que certains moulins avaient posés des problèmes techniques avant et après leur installation. Les structures d'encadrement et d'appui/conseil semblent ne pas avoir été en mesure de régler efficacement ces problèmes dans un délai raisonnable.
- ES48 Les moulins fonctionnels ont eu les impacts suivants: i) accès adéquat à des denrées alimentaires de qualité garanti aux populations, ii) gain de temps dans les ménages surtout pour les femmes, et iii) revenus substantiels et supplémentaires pour les ménages et pour les exploitants des moulins.
- ES49 Au moment de l'évaluation, l'installation des décortiqueuses n'était pas encore terminée. De plus, la construction des abris et socles des décortiqueuses ont rencontré d'importantes contraintes techniques et logistiques, et les sessions de formation en maintenance du matériel n'ont pas été organisées malgré les promesses faites par le projet aux membres des groupements bénéficiaires.
- ES50 Des dispositions devraient être prises pour garantir la qualité technique du matériel et équipement distribués aux bénéficiaires, installer les décortiqueuses et réparer les moulins non fonctionnels, et apporter des formations techniques et en gestion aux bénéficiaires leur permettant de pérenniser leurs entreprises et d'en tirer le maximum de rendement.

Recommandations

Recommandation 1 à la FAOCCG

Dans l'hypothèse d'un prolongement du projet PA-PNSA, il est nécessaire de clarifier le partenariat entre la FAO, la DGA, les DDA, les CSA et les autres partenaires locaux dans le cadre de protocoles d'accord formels.

Recommandation 2 au MAE et à la FAO

Le PA-PNSA appuyant la mise en œuvre d'un vaste programme national visant la sécurité alimentaire – PNSA-, le Gouvernement congolais, avec le soutien de la FAO, devrait mettre en place une structure nationale forte qui coordonne, soutienne et surveille toutes les activités mises en œuvre dans le cadre de la sécurité alimentaire dans le pays, incluant PA-PNSA.

Recommandation 3 à la FAOCCG

Clarifier le rôle et la responsabilité de la Coordination du PA-PNSA. Renforcer les capacités de la Coordination du projet afin qu'elle soit en mesure de développer ses fonctions et soutenir activement la gestion technique et financière du projet.

Recommandation 4 au MAE et à la FAOCCG

Mettre en place un Comité de pilotage conjoint afin d'appuyer la mise en œuvre du projet et surveiller l'esprit et la pratique de la recommandation 3.

Recommandation 5 au MAE et à la FAOCCG

Renforcer la visibilité du projet en tant que projet d'appui au PNSA. Renforcer la visibilité du Gouvernement congolais comme bailleur de fond.

Recommandation 6 au MAE et à la FAOCCG

Porter une attention particulière à la parité homme-femme et créer une stratégie explicite intégrée dans la stratégie globale du projet prenant en compte la dimension du genre afin de garantir une réponse aux besoins spécifiques des femmes, promouvoir des actions contre les inégalités liées au genre et être à même de réaliser un suivi pertinent.

1. Introduction

1.1 Objectif de l'évaluation

1. Le protocole d'accord entre la FAO et le Gouvernement congolais concernant le projet «Appui à la mise en œuvre du Programme national de sécurité alimentaire» (PA-PNSA) prévoyait la réalisation d'une évaluation finale de l'ensemble du projet. La présente évaluation a comme objet de juger la pertinence des actions menées en fonction des objectifs à atteindre et de vérifier la qualité de l'utilisation des fonds mis à la disposition de la FAO. Les termes de référence (ToR) de cette mission ont été approuvés par le Gouvernement congolais et la FAO.
2. L'évaluation a pour but de fournir à toutes les parties prenantes, notamment le Gouvernement congolais et la FAO à tous les niveaux concernés, une analyse indépendante et rigoureuse des résultats atteints par le PA-PNSA par rapport aux objectifs établis.
3. Cette évaluation finale a également pour objectif d'effectuer une analyse globale et indépendante de la méthodologie de mise en œuvre (au niveau institutionnel, administratif, opérationnel, etc.) du projet.
4. Des recommandations concernant les grands axes stratégiques et opérationnels permettant une pérennisation de l'action sont formulées dans ce rapport d'évaluation. En cas de décision par les parties prenantes de prolonger le projet, le présent rapport souligne les enseignements à tirer des difficultés rencontrées et performances réalisées et fournit des conseils pratiques.

1.2 Méthodologie de l'évaluation

5. L'équipe d'évaluation, composée de deux consultants indépendants, a choisi une approche impliquant intensivement les parties prenantes, en suivant les critères des termes de référence (Annexe 1) et les lignes directrices du GNUE.
6. La méthodologie et les outils utilisés par l'équipe d'évaluation, ont été chronologiquement les suivants:
 - étude de la documentation mise à disposition et synthèse de l'information essentielle pour l'évaluation (voir Annexe 3. *Liste des documents examinés*);
 - préparation et organisation de l'approche générale et de la méthodologie de l'évaluation;
 - organisation de plusieurs réunions de préparation avec l'organisme demandeur de l'évaluation, le Bureau de la FAO au Congo (FAOCG) à Brazzaville: avec le FAOR qui a présenté le contexte du projet et exprimé ses attentes par rapport aux résultats de l'évaluation; avec l'équipe des Adjoint-FAOR en charge du programme pour la présentation du projet et de l'agenda de l'évaluation; ; et, avec l'équipe de l'Adjoint-FAOR en charge de l'administration pour l'organisation logistique de l'évaluation.;
 - organisation d'une session intensive d'entretiens et de travail avec l'équipe de Coordination du projet (deux entretiens avec sept personnes, y compris trois anciens collaborateurs);
 - exécution d'un programme d'entretiens avec les différents partenaires directs et indirects du projet (structures étatiques et agences des Nations Unies) au niveau de Brazzaville (huit entretiens avec 12 personnes);
 - exécution d'un programme de visites sur le terrain d'un échantillon représentatif des actions menées par le projet dans les quatre Départements concernés (19 visites d'actions différentes, rencontres avec une soixantaine de personnes, dont 16 femmes, en onze (11) jours et 2 180 km parcourus);
 - préparation de la réunion de restitution (un jour de session de travail en équipe)
 - organisation d'une dernière réunion avec l'équipe du FAOR afin de définir l'agenda des questions clefs de l'évaluation (FAOR, Adjoint-FAOR en charge du programme, et l'Adjoint-FAOR en charge de l'administration);
 - organisation d'une réunion de restitution (rencontre d'une durée de deux heures avec six représentants supérieurs du MAE et trois représentants du FAOCG);

- élaboration du rapport d'évaluation;
 - organisation d'une dernière réunion avec le Coordinateur du PA-PNSA et son assistante afin de rassembler les dernières informations nécessaires;
 - saisie des données des interviews et préparation de l'élaboration du rapport d'évaluation.
 - Tout au long du processus d'évaluation, à Brazzaville et sur le terrain, les deux consultants ont régulièrement fait le point sur l'avancement de leur agenda et tiré des conclusions afin de finaliser leur programme.
7. Les interviews conduites ont été guidées par un protocole d'entretien, préalablement conçu, discuté et validé par les deux consultants (voir Annexe 6).
8. Tout au long du processus d'évaluation, à Brazzaville et sur le terrain, les évaluateurs ont utilisé des questionnaires spécifiquement adaptés aux interlocuteurs. Ces questionnaires ont été élaborés sur la base des questions présentées dans les ToR (voir Annexe 6. *Exemple de questionnaire guide pour un groupement de bénéficiaires*). Les réponses des interlocuteurs ont généralement apporté les informations nécessaires aux différents critères d'évaluation.
9. Le Coordinateur du projet PA-PNSA a été impliqué activement dans le processus d'évaluation. Ainsi, les deux consultants ont pu bénéficier de ses connaissances du projet et du terrain et lui-même a pu profiter d'un regard indépendant sur la mise en œuvre et les résultats du projet, directement utile en cas de prolongation éventuelle du projet. Une telle approche participative contient un élément pédagogique qui permet au participant d'apprendre les techniques d'interview et d'analyse systématique de la mise en œuvre d'un projet ainsi que les implications que cela peuvent engendrer.
10. Un autre élément de l'approche participative de l'évaluation du projet a été l'organisation de rencontres de groupes avec plusieurs parties ou partenaires impliqués dans une même action. L'avantage de cette approche est de créer plus de lumière sur les aspects positifs ou négatifs d'un partenariat. Les discussions, parfois vives, ont été souvent riches d'informations. En cas de désaccord, une opinion de consensus a été recherchée par les évaluateurs.
11. Les trois contraintes principales rencontrées dans l'application de l'approche participative ont été:
- L'insuffisance de documentation concernant le projet mise à disposition des consultants pendant la phase de préparation de l'évaluation. Les documents importants n'ont pu être rassemblés que dans une phase avancée du processus d'évaluation. Ceci a déterminé un manque de connaissance des consultants concernant certains aspects du projet au moment des visites de terrain.
 - Une réduction du temps global disponible pour le processus d'évaluation. L'approche méthodologique choisie d'interviews approfondies requiert du temps (au moins une heure avec les interlocuteurs clés, et plus avec les bénéficiaires, voir Annexe 6, Protocole pour les entrevues) ce qui risquait de ralentir l'ensemble du processus d'évaluation. L'équipe d'évaluation a donc opté pour un nombre réduit d'entretiens de qualité élevée plutôt que de nombreux entretiens rapides et superficiels.
 - En fin de processus d'évaluation, les consultants avaient prévu une réunion de restitution avec toutes les parties prenantes du projet (y compris les bénéficiaires) afin de présenter les résultats provisoires, les discuter et les confirmer en consensus d'une manière triangulaire. Cette réunion a été préparée mais, pour des raisons imprévues et hors de la volonté de la FAO/CG, a dû être annulée.

2. Contexte du projet

12. Le projet «Appui à la mise en œuvre du Programme national pour la sécurité alimentaire» (PA-PNSA), UTF/PRC/004/PRC, approuvé en juillet 2009, a démarré le 1er juin 2011 et s'est conclu le 31 décembre 2014. Le projet a été financé par le Gouvernement de la République du Congo (GRC) à travers un fonds fiduciaire unilatéral (UTF). Le présent projet a été engagé entièrement par le GRC pour un montant initial de 1,5 milliards de FCFA, soit environ 3 125 000 USD, qui a été revu à 2 147 000 USD après recadrage du projet.
13. La République du Congo est un État souverain, indépendant depuis le 15 août 1960. Sa capitale politique est Brazzaville et Pointe-Noire en est la capitale économique. Le pays couvre une superficie de 342 000 km². Il est limité: au nord par la République du Cameroun et la République Centrafricaine; au sud par la République démocratique du Congo et le Cabinda; au sud-ouest par l'océan Atlantique; à l'est par le fleuve Congo et son affluent l'Oubangui qui le séparent de la République démocratique du Congo; à l'ouest par la République du Gabon. Sa façade maritime s'étend sur environ 170 kilomètres. Le relief congolais est composé de plaines, collines et plateaux.
14. Du fait de sa situation géographique proche de l'équateur, le Congo bénéficie de deux principaux types de climats: le climat équatorial dans la partie septentrionale et le climat tropical humide ou climat bas-congolais depuis la côte jusqu'aux plateaux Batékés. Ces deux régions climatiques sont séparées par une zone de climat subéquatorial.
15. L'organisation politique et administrative actuelle subdivise le territoire national en douze (12) Départements placés sous la responsabilité des Préfets. Les collectivités locales que sont les Départements et les Communes sont administrées par des conseils élus.
16. Le Congo figure parmi les pays les plus humides du continent africain, avec une pluviométrie annuelle comprise entre 1 200 et 2 000 mm, et un vaste réseau hydrographique organisé autour de deux bassins principaux: le bassin du fleuve Congo au nord et celui du Kouilou-Niari au sud-ouest. La forêt couvre environ 65 pour cent de la superficie totale du pays soit 10 pour cent de toutes les forêts denses d'Afrique.
17. En 2010, l'agriculture ne représentait que 4,8 pour cent du produit intérieur brut (PIB). La population active agricole, estimée à 498 000 personnes, est essentiellement féminine (70 pour cent).
18. Jusqu'à présent, seules deux pour cent des terres arables sont mises en exploitation (soit près de 2 millions ha). Les cultures vivrières, telles que manioc, maïs, arachide, pomme de terre, haricot, igname, et banane plantain, occupent 75 pour cent des terres cultivées. Seule la canne à sucre connaît actuellement une sensible augmentation de production. La culture du riz paddy et autres cultures de rente (café, cacao, palmier à huile) ont chuté ou disparu.
19. La part de l'agriculture dans l'économie congolaise a décliné suite aux destructions causées par les conflits sociopolitiques des années 1990. Dans un pays dont l'économie s'est tournée presque exclusivement dans l'exploitation pétrolière, l'agriculture n'a pas connu une grande reprise. La contribution du secteur agricole au PIB est passée de près de 10 pour cent à moins de 5 pour cent, entre 1960 et 2010.
20. En dépit d'un fort potentiel, le secteur agricole reste peu développé. La production nationale couvre à peine un tiers des besoins alimentaires de la population, occasionnant donc un recours systématique aux importations de denrées alimentaires (agricoles et poissons). Le pays dépense chaque année, selon les données de la FAO, près de 120 milliards de FCFA (183 millions Euro) en importations alimentaires.
21. Les efforts de réconciliation sociale et de reconstruction de l'économie nationale engagés par le gouvernement ont permis au Congo de sortir du contexte de gestion des urgences humanitaires et de démarrer des programmes de développement.
22. Pour faire face à la mauvaise situation du secteur agricole et à son impact sur la sécurité alimentaire, les autorités congolaises, avec l'appui des bailleurs de fonds, tentent de dynamiser le secteur par tous les moyens.

23. Le GRC a adopté une série de mesures contenues dans les Stratégies de relance du secteur agropastoral et halieutique et s'est engagé à faire participer pleinement les populations bénéficiaires à la conduite des projets et programmes en vue d'atteindre un niveau garantissant la sécurité alimentaire dans le pays.
24. Suite à une phase pilote du Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA) de la FAO menée au Congo de 2001 à 2006 dans le cadre du projet UTF/PRC/001/PRC, le Gouvernement a formulé et adopté un Programme national pour la sécurité alimentaire (PNSA) dont l'objectif essentiel vise à aider le Congo à améliorer sa sécurité alimentaire grâce à une augmentation rapide de la productivité et de la production, une intensification et une diversification de la production vivrière en les associant à d'autres mesures devant assurer aux populations un accès adéquat à des denrées alimentaires de qualité, tout en préservant les ressources naturelles.
25. Le PNSA a servi de référence lors de la formulation du Plan national de développement (PND) 2012-2016 notamment pour la définition des priorités en matière de développement agricole et de sécurité alimentaire.
26. Les priorités du PNSA sont en adéquation avec les différents engagements auxquels le pays a souscrits, à savoir: les Objectifs du Millénaire pour le développement, le Sommet mondial de l'alimentation, la Déclaration de Maputo relatif au volet agricole du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).
27. Au plan interne, on note que les objectifs du PNSA s'appuient également sur la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté, à travers laquelle l'agriculture est appelée à jouer un rôle capital, non seulement pour lutter contre la pauvreté, le chômage et l'insécurité alimentaire, mais aussi pour diversifier les bases de l'économie nationale.
28. Il avait été initialement prévu que le PNSA intervienne sur l'ensemble des douze Départements du territoire national. Après recadrage, la zone d'intervention du projet a été réduite à quatre Départements (Cuvette, Plateaux, Pool et Bouenza). Ce choix a été motivé essentiellement par la proximité de Brazzaville et l'impact potentiel sur la population urbaine, ainsi que par la définition du champ d'intervention du PA-PNSA dans le Protocole d'accord *«les zones les plus sensibles et les populations les plus vulnérables² en proie à des problèmes d'insécurité alimentaire»* (Protocole d'accord, Description du projet, Par. 36)

2 Les femmes et les jeunes, compte tenu de leur situation spécifique.

3. Analyse de la conception et de l'approche du projet

Le projet est très pertinent par rapport aux besoins du pays et des bénéficiaires cibles.

Son approche multi-partenariat, s'inscrit dans la politique nationale qui vise à ce que tous les acteurs clés travaillant dans le domaine de la sécurité alimentaire soient impliqués dans le cadre multinational. La sélection des partenaires a été, en conséquence, très pertinente et réalisée de manière participative. Par contre, les critères de sélection des bénéficiaires n'étaient pas clairs et ont laissé la possibilité à des interprétations différentes.

Le projet PA-PNSA n'a pas une stratégie spécifique tenant compte de la dimension du genre.

3.1 La pertinence de la stratégie du projet

29. Le projet PA-PNSA étant un projet d'appui au PNSA, il vise à contribuer aux objectifs de ce dernier à savoir: aider le Congo à améliorer sa sécurité alimentaire grâce à une augmentation rapide de la productivité et de la production, une intensification et une diversification de la production vivrière en les associant à d'autres mesures devant assurer aux populations un accès adéquat à des denrées alimentaires de qualité, tout en préservant les ressources de base.
30. Le pays, malgré son grand potentiel sur le plan agricole, souffre depuis quelques années d'une insécurité alimentaire (voir Chapitre 2). Dans ce contexte, la plupart des éléments des stratégies du PNSA et du PA-PNSA semblent logiques et pertinents. Toutefois, la «rapidité» souhaitée pour l'augmentation de la productivité et de la production peut être considérée peu réaliste compte tenu du budget limité du projet PA-PNSA et de la lenteur des processus de développement rural. Les retards importants dans l'exécution du projet sont la preuve de l'existence de ces contraintes.
31. La décision du GRC de choisir la FAO comme organisation «prestataire» pour l'assistance technique au PNSA, était rationnelle et cohérente car basée sur une très ancienne collaboration permettant une définition claire des rôles respectifs des deux partenaires.
32. Le projet a été financé à travers d'un fonds fiduciaire unilatéral (UTF), instrument de financement dans lequel le pays bailleur de fonds est en même temps le pays bénéficiaire du projet. Bien qu'étant une modalité de financement habituelle pour toutes les agences de Nations Unies, un UTF présente des particularités qui seront abordées dans le chapitre 5.3 du présent rapport.
33. Une partie de la stratégie d'intervention du PA-PNSA, prévoyait initialement une assistance technique de grande ampleur réalisée par des techniciens vietnamiens et chinois et représentait la clef de mise en œuvre du projet. Cependant, par décision du GRC en coordination avec la FAO, cet élément a été annulé lors de l'exercice de recadrage du projet. L'impact prévu du projet a donc été modifié en fonction de la stratégie adoptée.

3.2 Les parties prenantes et des bénéficiaires

34. Le projet voulait une approche multi-partenariat, s'inscrivant dans la politique nationale qui vise à ce que tous les acteurs soient impliqués dans le cadre multinational. Le choix des parties prenantes pour la mise en œuvre du projet a été limité par la faible disponibilité des institutions techniques dans le pays et a été réalisé sur la base d'anciens partenariats.
35. Les institutions partenaires du Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAE) telles que l'Institut de recherche-développement du Congo (AgriCongo), le Centre national des semences améliorées (CNSA)³ et l'Institut national de recherche agricole (IRA) ont été sélectionnées comme prestataires. Cette sélection semble avoir été logique et pertinente.
36. Le processus d'identification des bénéficiaires a également été fait de manière participative. Les bénéficiaires directs du projet ont été: les techniciens du MAE, les Chefs de secteur agricole (CSA), les groupements de base et ménages agricoles. Au vu du contexte, ce processus d'identification est logique et justifié.

3 Cette structure est sous tutelle du Ministère de l'Agriculture et n'est donc pas une structure partenaire à proprement parler

37. Néanmoins, les critères de sélection des bénéficiaires n'étaient pas clairs et laissaient la possibilité à différentes interprétations en particulier pour la sélection faite au niveau des CSA (District). Bien qu'il existe à ce niveau décentralisé du gouvernement une certaine connaissance du monde rural, les critères de sélection des bénéficiaires (personnes les plus vulnérables en tenant compte de la dimension du genre) n'ont pas toujours été appliqués. Il est à noter que le projet PA-PNSA n'a pas formulé de nouveaux critères de sélection des bénéficiaires et a utilisé ceux du PNSA⁴.
38. Initialement, le projet PA-PNSA devait couvrir l'ensemble des douze Départements du territoire national. Après recadrage du projet, les zones d'intervention ont été réduites à quatre Départements (Cuvette, Plateaux, Pool et Bouenza). Ce choix s'est basé sur la proximité avec la capitale et l'impact potentiel que sur «les zones les plus sensibles et les populations les plus vulnérables⁵ en proie à des problèmes d'insécurité alimentaire » (réf. Art. 36 du Protocole d'accord).
39. Suite à la mission d'appui de M. Sourakata Bangoura du Service d'appui à la sécurité alimentaire intégrée de la FAO (TCSF) en juin 2012, le GRC a décidé de limiter assez drastiquement le champ d'action du projet (en activités et géographiquement). Cette décision a permis d'éviter encore un plus grand écart entre les objectifs et les résultats du projet. Suite à cette décision, le PA-PNSA a pu réaliser une série d'activités congruentes avec les objectifs du projet, les ressources disponibles et les capacités restreintes du système de gestion et de coordination.

3.3 La pertinence de la structure institutionnelle et des arrangements en matière de gestion

40. Le Protocole d'accord entre le GRC et la FAO stipulait clairement dans son article 99 que: «le projet est partie intégrante du PNSA qui est un programme du Gouvernement du Congo et géré par lui. Les opérations du projet seront mises en œuvre à travers l'équipe nationale de coordination du PNSA en étroite collaboration avec les Ministères techniques concernés. »
41. Le Protocole d'accord ne prévoyait pas la mise en place de structures institutionnelles propre au PA-PNSA qui devaient être soutenues et encadrées par les structures nationales de coordination du PNSA. Or, le mécanisme de coordination du PNSA au niveau national n'a jamais été développé, et donc le projet PA-PNSA n'a pas profité des structures institutionnelles du PNSA.
42. La structure du PA-PNSA a eu du mal à s'organiser et à s'insérer dans le PNSA par manque d'un cadre global de soutien et de stratégie. L'unité de coordination gouvernementale du PA-PNSA (appelée ci-avant Coordination du projet) a souffert d'une insuffisance de clarté de statut et de rôle (voir chapitre 5.3). Les arrangements en matière de gestion ont connu de nombreuses faiblesses et ambiguïtés, comme expliqué dans le chapitre 5.1.

3.4 Le manque d'approche tenant compte de la dimension du genre

43. Dans sa conception, le projet PA-PNSA n'a pas de stratégie spécifique tenant compte de la dimension du genre. Cependant, le projet a accordé une attention particulière à l'inclusion des femmes et des jeunes dans ses activités. L'équipe d'évaluation a pu constater lors des visites sur le terrain, notamment des activités de maraîchage et d'exploitation des moulins et décortiqueuses, que les femmes jouaient un rôle actif et décisif. L'inclusion de femmes ne signifie pas la mise en œuvre d'activités répondant à leurs besoins spécifiques ou une approche concrète tenant compte de la dimension du genre. Au contraire, vu l'implication importante des femmes dans les activités productives, spécialement en agriculture, leur participation a été automatique. Les jeunes ont également fait partie des groupes ciblés, particulièrement dans les activités de maraîchage (voir aussi le chapitre 6, Critères transversaux).

4 Voir Article 34 et 36 du Protocole d'accord du PNSA.

Art. 34 : Les principaux bénéficiaires du programme (PNSA) sont:

- les petits producteurs (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, pisciculteurs, transformateurs de produits, transporteurs et commerçants);
- les institutions publiques et privées (un appui leur sera apporté après identification des besoins);

Art. 36 : Le PNSA, étape fondamentale dans la lutte contre la pauvreté, visera prioritairement les zones les plus sensibles et les populations les plus vulnérables en proie à des problèmes d'insécurité alimentaire.

5 Les femmes et les jeunes, compte tenu de leur situation spécifique.

3.5 Clarté et cohérence du cadre logique

44. Le document de projet PA-PNSA (le Protocole d'accord), contient des tableaux 'Synthèse du PNSA' et 'Risques', mais ne présente pas de matrice du cadre logique. Le tableau 'Synthèse' (comprenant sous-programmes, composantes, objectifs, activités et coûts voir Annexe II:) présente une simple opération de calcul (pour cent du coût total du PNSA) permettant d'obtenir le budget des divers sous-programmes du PA-PNSA (variant de 5,89 pour cent à 25,58 pour cent). On ne peut le considérer équivalent à une matrice du cadre logique car il manque le modèle logique d'intervention et la relation de cause à effet entre apports, résultats et impacts (comme objectifs du projet). Il n'existe donc pas d'indicateurs permettant de mesurer les résultats et suivre ou évaluer le degré de mise en œuvre du projet.
45. Le tableau «Risques» (voir Article 80 du Protocole) définit les risques prévus pour le projet tels que: retard ou non déblocage des fonds requis par le gouvernement (risque: faible); faible implication des divers Ministères et autres partenaires à la mise en œuvre du PA-PNSA (risque: moyen); et, enclavement des zones de production et faible écoulement des productions agricoles (risque: moyen).
46. Bien qu'ils aient été considérés «faible» et «moyen», les deux premiers risques se sont matérialisés alors que le troisième risque, jugé moyen, ne semble pas avoir joué un rôle important dans le degré d'atteinte des résultats.

4. Analyse des résultats et contribution aux objectifs établis⁶

La mission d'évaluation a constaté des effets importants du projet. Malgré cela, les résultats atteints sont encore faibles dû à des problèmes autant internes qu'externes au projet.

La composante maraîchage a obtenu les résultats les plus encourageants avec des effets positifs très visibles, en raison de l'appui utile et efficace dont elle a bénéficié.

Les composantes moulins et décortiqueuses ont produit des impacts évidents sur la sécurité alimentaire des bénéficiaires, mais trop limités par rapport aux attentes.

4.1 Réalisation au niveau des produits

47. La Coordination du projet a fixé ses propres objectifs en terme de nombre prévu de bénéficiaires avant et après le recadrage (en vert) dans une *Liste des produits du projet* (voir Annexe 5). Cette liste présente la situation des activités programmées avant et après le recadrage du projet. On note que le recadrage du projet a restreint également le champ d'action dans les quatre Départements sélectionnés. La mise en œuvre des activités programmées après le recadrage du projet a connu des lacunes et des retards.
48. En analysant les raisons du faible résultat du projet invoquées par les différentes parties prenantes et se basant sur les informations acquises, il ressort que le projet a souffert d'un manque de clarté institutionnelle. Ce problème a été reconnu comme première cause des faibles résultats par différents partenaires.
49. La mise en œuvre du projet étant sous la responsabilité conjointe du MAE et de la FAOCCG, cette dernière aurait dû appuyer davantage son partenaire et renforcer les capacités de l'unité de Coordination du projet mise en place par le MAE (voir le volet «Formation» dans le Protocole d'accord et les prévisions budgétaires).
50. D'autre part, différents problèmes rencontrés dans la fourniture du matériel aux bénéficiaires ont eu une influence négative sur la quantité et la qualité des résultats du projet. Le matériel acquis pour le projet PA-PNSA (conformément à l'article III.3 du Protocole d'accord) a été livré en retard aux bénéficiaires. De plus, dans certains cas, le matériel livré n'était pas de bonne qualité (par ex.: le moulin livré au village Otende, Département de la Cuvette n'a jamais fonctionné dès sa livraison; et le moulin livré au groupement ABBON à Madingou-Gare, Département de la Bouenza a un défaut de fabrication causant des fuites d'essence).
51. En général l'appui technique prévu auprès des bénéficiaires pour l'utilisation et la maintenance du matériel a été insuffisant (par ex.: bénéficiaires de moulins n'ayant jamais reçu l'aide d'un technicien du fabricant; groupement ABBON bénéficiaire d'un moulin mixte attendant l'intervention d'un technicien d'appui).
52. La quantité et la qualité des résultats du projet ont été influencées négativement par les problèmes mentionnés ci-dessus ce qui a engendré un sentiment de frustration au niveau des bénéficiaires.

4.2 Réalisation au niveau des résultats

53. Vu la faible réalisation des produits du projet (voir ci-dessus), les résultats ont été également limités. L'équipe d'évaluation a cherché des explications de cette situation auprès des trois parties concernées dans la gestion du projet (la Coordination, la FAOCCG et le MAE). Ces derniers ont ainsi pu exprimer leurs opinions et explications quant au degré de réalisation des effets attendus au cours du cycle de vie du projet qui se résument dans les points suivants:
 - Le grand nombre d'intermédiaires a entraîné une diminution des marges pour les producteurs.

6 Le terme 'résultats' comprend les produits et les résultats.

- L'identification des bénéficiaires et de préparation des activités ont créés des attentes sur le terrain, mais par la suite, le projet n'a pas suffisamment mis en œuvre les activités prévues (par ex.: arboriculture, culture d'oignons, maraîchage).
- Le modèle des décortiqueuses n'était pas adapté. En effet, leur démarrage consistait en une manipulation trop lourde. La FAO a choisi ce matériel pour son coût réduit. Les décortiqueuses actuellement installées sont au nombre de huit dont trois dans le Département de Bouenza et cinq dans le Département du Pool. L'installation est en cours dans le Département de la Cuvette, et aucune décortiqueuse n'est installée dans les Départements des Plateaux, de Niari et de la Sangha.
- Le projet prévoyait de remplacer la culture pluviale du riz par la culture irriguée dans le cadre de son volet coopération Sud-Sud (appui technique vietnamien et chinois). Étant donné que ce volet a été abandonné lors du recadrage du projet, la culture irriguée de riz n'a pas été introduite.
- Le Congo a un déficit de production vivrière alors que le manioc est l'aliment de base de la population. Le PA-PNSA apporte un élément de réponse aux besoins en production de manioc. En effet, ce projet a prolongé les acquis du projet TCP/PRC/0166A portant sur la lutte contre les ennemis du manioc, mis en œuvre par la FAO à la demande du gouvernement au sortir de la guerre. Le PA-PNSA a continué l'expansion des parcs à bois développés au cours du projet TCP/PRC/0166A.
- Le MAE devrait s'impliquer davantage dans la Coordination du projet qui devrait mieux fonctionner grâce à un soutien de la FAO/CG.
- Il faudrait également renforcer les Chefs de secteur agricole (CSA), car c'est à leur niveau que tout se passe.
- L'élevage était indirectement inclus dans le PA-PNSA au travers de la production d'aliments pour le bétail (farine de maïs, soja, manioc).
- Les objectifs atteints ont été: réduction des problèmes liées aux maladies du manioc; progression de la rentabilité dans le secteur du maraîchage; et promotion de la culture maraîchère dans des zones où elle n'est pas pratiquée.
- Le projet n'a pas pleinement atteint son objectif général à savoir «aider le Congo à améliorer sa sécurité alimentaire». En effet, les aliments sont devenus plus chers et donc moins accessibles. Les prix ont presque doublé durant la période de mise en œuvre du projet et l'importation alimentaire est toujours très élevée. Néanmoins, un effort considérable a été fait en matière de: production agricole, maraîchage, transformation des produits agricoles et aménagement de parcs à bois.

4.3 Constatations des résultats

54. Les résultats constatés lors des visites sur le terrain de l'équipe d'évaluation sont présentés ci-après selon les principaux domaines d'activité de production.

Manioc: parcs à bois

55. Cette activité, bien choisie pour répondre aux besoins alimentaires traditionnels de la majorité de la population congolaise, peut avoir un impact très important sur le plan de la sécurité alimentaire si elle démontre sa capacité à rattraper rapidement les retards pris pendant la mise en œuvre du projet.
56. Les activités du projet dans le domaine de la culture du manioc (parcs à bois, distribution de boutures saines) ont rencontré plusieurs difficultés telles que: retards dans la disponibilité des fonds au niveau des Directions départementales de l'agriculture (DDA) et manque de coordination du financement des activités selon le calendrier agricole; manque de cadre juridique (protocoles d'accord) couvrant tous les aspects des partenariats (incluant les questions foncières et les modalités de récupération des tubercules après récolte); et, insuffisance de suivi et d'appui technique. L'ensemble de ces difficultés explique le peu d'impact de cette activité constaté à la fin officielle du projet (fin décembre 2014).
57. Le projet n'a pas suffisamment capitalisé les acquis du Projet de développement rural (PRODER)⁷ financé par le Fonds international de développement agricole FIDA qui à travers la mise en place de groupements d'intérêt économique communautaire (GIEC) avait produit des grandes quantités de boutures.
58. Si toutes les contraintes liées à cette activité peuvent être surmontées, les résultats

⁷ PRODER voir: <http://www.fidafrique.net/rubrique652.html>

attendus (fournir à un grand nombre de paysans des boutures de manioc résistantes à la mosaïque africaine) auront très probablement comme effet une plus grande disponibilité du manioc dans les ménages et sur les marchés et contribueront à l'amélioration de la sécurité alimentaire de la population.

59. Cette activité ne devrait pas s'arrêter à la fin du projet (le 31 décembre 2014), et être prolongée afin d'atteindre les objectifs fixés.

Activités de transformation: moulins et décortiqueuses

60. L'acquisition et la distribution des moulins et décortiqueuses s'inscrivent dans l'approche du projet pour améliorer la sécurité alimentaire prévoyant l'installation, au profit des communautés villageoises, de matériels et équipements de transformation des produits agricoles.
61. Au cours des visites sur le terrain, l'équipe d'évaluation a constaté que, alors que d'autres fonctionnaient à la grande satisfaction des bénéficiaires, certains moulins avaient posés des problèmes techniques avant et après leur installation. En outre, les structures d'encadrement et d'appui/conseil semblent ne pas avoir été en mesure de régler efficacement ces problèmes dans un délai raisonnable.
62. Les moulins fonctionnels ont eu les impacts suivants: i) accès adéquat à des denrées alimentaires de qualité garanti aux populations, ii) gain de temps dans les ménages surtout pour les femmes, et iii) revenus substantiels et supplémentaires pour les ménages et pour les exploitants des moulins.
63. Le non fonctionnement de certains moulins a développé un sentiment de frustration parmi les bénéficiaires. En effet, la machine qui devait améliorer leur condition vie est inutilisable.
64. Les décortiqueuses ont également un rôle important à jouer en matière de sécurité alimentaire mais les résultats obtenus par le projet n'ont pas été à la hauteur des attentes des bénéficiaires.
65. Les décortiqueuses ont été acquises par le projet Sécurité alimentaire et nutritionnelle au Congo (CONGOSAN) qui a pris fin sans avoir pu finaliser la distribution. La longue période de stockage à la FAO/CG a altéré la qualité du matériel distribué. Au moment de l'évaluation, l'installation de ces décortiqueuses n'était pas encore terminée pour les raisons administratives déjà évoquées. De plus, la construction des abris et socles des décortiqueuses ont rencontré d'importantes contraintes techniques et logistiques, et les sessions de formation en maintenance du matériel n'ont pas été organisées malgré les promesses faites par le projet aux membres des groupements bénéficiaires. Il convient toutefois de noter que deux membres de chaque localité bénéficiaire de l'installation des décortiqueuses et le chef de secteur agricole de la zone concernée ont été formés à Brazzaville avant l'installation de ces machines sur leur fonctionnement et éventuellement leur entretien. Cette formation a été donnée par les Techniciens du fournisseur des décortiqueuses. Cela dit, il faut noter qu'une session est certainement insuffisante.
66. Dans le Département du Pool, le projet avait prévu l'installation de 17 décortiqueuses. Au moment de l'évaluation (décembre 2014), seulement six décortiqueuses avaient été installées (dont une semblait ne pas fonctionner), dix étaient entreposées aux sièges des CSA des districts respectifs en attendant leur installation, et une décortiqueuse n'était jamais arrivée dans le Département. La décortiqueuse visitée par les évaluateurs dans le quartier Wayako à Kinkala semblait fonctionnelle.
67. Une décortiqueuse bien installée, fonctionnelle, utilisée par un groupement formé, qui se trouve dans une zone productrice du riz, peut avoir des impacts très positifs sur la sécurité alimentaire de la population. Elle peut stimuler la production locale du riz (le cas de la décortiqueuse du groupement Yengue à Kinkala), générer des revenus pour les membres du groupement et produire des sous-produits très utiles, comme la brisure de riz et le son. Si une ou plusieurs des conditions d'installation de la décortiqueuse ne sont pas remplies, celle-ci peut être source de grandes frustrations chez les bénéficiaires.

Maraîchage

68. La situation concernant les activités dans le domaine du maraîchage et de la production des fruits est un peu plus encourageante. Dans les Départements de la Cuvette et du Pool, les activités de maraîchage ont bénéficié d'un appui utile et efficace de l'AgriCongo et des services décentralisés du MAE. Lors des visites sur le terrain, l'équipe d'évaluation a pu constater les effets positifs de l'appui apporté par le projet sur le développement du maraîchage à Owando, Boko et Kinkala.
69. Dans le cas du groupement des maraîchers d'Owando, l'impact socio-économique de l'appui technique, matériel, alimentaire et formatif de l'AgriCongo est très positif.
70. Un impact sur l'ensemble de la communauté est déjà détectable. En effet, certains transporteurs ont vu leur part de marché augmenter du fait de l'approvisionnement des vendeurs de légumes d'Oyo et Ollombo (Département de la Cuvette) auprès du groupement des maraîchers d'Owando. De plus, la présence quasi permanente de certains légumes tels que choux, tomate, etc. sur le marché d'Owando a favorisé des changements dans les habitudes alimentaires de la population comme le révèle les témoignages enregistrés: « Bien que connaissant le légume, je ne savais pas le préparer ou le consommer comme salade » (dame native d'Owando, servante dans un hôtel de la place).
71. Néanmoins, certains appuis apportés par le projet ne répondaient pas aux besoins réels des bénéficiaires. Par exemple, l'appui en semences fourni aux groupements maraîchers de Boko et de Kinkala ne correspondait pas aux besoins prioritaires des groupements. L'équipe d'évaluation a constaté que ces groupements, disposant de compte avec provision dans les établissements de microfinances de la place, avaient la capacité d'acheter ces semences avec leurs propres revenus. Les besoins prioritaires exprimés par les membres des groupements aux évaluateurs étaient avant tout liés à une amélioration de la maîtrise de l'eau. L'appui apporté par le projet en semences de légumes a donc eu un impact limité car le bon niveau de production observé a été réalisé grâce aux aides des projets antérieurs.
72. La mise en place du verger à Djambala a connu des retards importants dus à des problèmes fonciers. Par conséquent, les effets éventuels du projet sont encore très hypothétiques.

Pisciculture

73. Bien que le développement et l'appui à la pisciculture peut avoir un impact positif sur la sécurité alimentaire de la population, cette activité semble ne pas avoir reçu beaucoup d'attention du projet.
74. Les activités de piscicultures visitées par la mission d'évaluation n'ont pas été suffisamment appuyées pour assurer une utilisation optimale du matériel reçu. Par exemple: les cas des pisciculteurs de Gamboma et de Djambala.
75. Le matériel reçu du projet ayant été stocké sans être utilisé pour la pisciculture, il est difficile de parler de l'impact de cette activité sur la sécurité alimentaire.
76. Il est conseillé d'arrêter cette activité. En cas de futur projet d'appui de la FAO au PNSA, il est recommandé d'effectuer avant tout une étude/réflexion approfondie afin de déterminer de façon précise les appuis nécessaires et réels pour le développement de la pisciculture et de la pêche continentale.
77. En analysant les observations des trois parties prenantes (Coordination du projet, FAOCCG et MAE) et les résultats des visites de terrain de l'équipe d'évaluation, la conclusion suivante s'impose. Plus de cinq ans après la signature du Protocole d'accord (et après des prolongations du projet qui devait, à l'origine, durer deux ans, de 2009 à 2011), les effets du projet restent pour une partie non-négligeable encore «attendus».

5. Le processus de mise en œuvre

Les arrangements institutionnels ont été bien conçus dans le document de projet.

Après des difficultés initiales dues à la complexité de ces arrangements, le projet a travaillé en harmonie avec tous les acteurs impliqués dans sa mise en œuvre.

Cependant, une Coordination affaiblie, le manque de clarté dans la distribution des rôles et responsabilités, et la limitation de la supervision et de l'appui de la FAO ont affecté négativement la mise en œuvre du projet

5.1 Gestion du projet

78. La durée du projet était, conformément aux dispositions de l'Article XI.1 du Protocole d'accord, estimée à deux ans, à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord. Or, le projet n'a commencé qu'en juin 2011, presque deux ans après la signature du Protocole, quand la première tranche de 2 147 000 USD (équivalent à un milliard de FCFA) a été rendue disponible par le GRC (sur un coût global de 3 125 000 USD - 1,5 milliard FCFA).
79. Le 8 décembre 2011, une équipe de coordination sous l'appellation de «Cellule d'appui au PA-PNSA» (appelée Coordination du projet dans le présent rapport⁸) a été mise en place par le MAE avec comme rôle principal, la coordination, la supervision et le suivi/évaluation des activités prévues dans le cadre du Protocole d'accord.
80. La Coordination du projet a préparé les Plans de travail annuel (PTA) selon les orientations des documents de projet et les a soumis à la FAO/CG pour approbation et décaissement des fonds. Ces PTA ont souffert de plusieurs contraintes telles que de longs délais d'adoption par la partie nationale et des questions de procédure freinant leurs mises en œuvre.
81. L'évaluation constate que la mise en œuvre du PTA 2013 a été marquée par un décalage notable dans son adoption entre la FAO/CG et le MAE (janvier 2013 pour la FAO/CG et août 2013 pour le MAE). De plus, le MAE, en accord avec la FAO/CG, a pris la décision de recentrer les activités du projet (note circulaire 0293/MAE/CAB du 8 mai 2013) et de limiter le budget et terme du projet PA-PNSA (lettre de notification 0779/MAE/CAB du 16 juillet 2013). De janvier à août 2013, aucune activité n'a été mise en œuvre par le projet (maraichage, verger, aménagement hydro agricole, parc à bois, etc.).
82. L'instabilité du projet dans la durée (période d'exécution initialement prévue 2009-2010 changée en 2011-2012) et les contraintes de procédure de mise en œuvre ont engendré des écarts d'interprétation du Protocole d'accord entre le MAE et la FAO. Cet état de fait a retardé systématiquement les processus de planification des activités du projet avec une implication négative sur le plan de l'efficacité et de l'efficience des opérations. Le long processus d'approbation des PTA par la FAO et le MAE ont représenté des contraintes majeures pour le respect des délais d'exécution des PTA.
83. Le Protocole d'accord GRC/FAO concernant la mise en œuvre du projet UTF/PRC/004/PRC constitue en lui-même un problème notamment en ses articles IV et V qui sont sujets à controverse. La Coordination du projet PA-PNSA note une contradiction apparente d'interprétation qui mine sérieusement la mise en œuvre du projet. En effet, un des points de blocage du PA-PNSA réside dans le fait que, selon la FAO/CG, dès lors que le PTA est adopté par le MAE, la Coordination du projet a les mains libres pour mener les actions sous condition de rendre fidèlement compte de l'exécution et des résultats de son action. Pour le MAE en revanche, l'adoption du PTA n'est qu'une étape. Chaque activité programmée ainsi que son coût doit à son tour être préalablement validée à la fois par la FAO/CG et le projet avant de pouvoir être exécutée.
84. Les deux approches pourraient être conciliées par la Coordination, d'autant plus que loin de s'exclure, elles concourent à l'efficacité du travail mais les difficultés apparaissent dès lors que les urgences du projet s'effacent devant les priorités du MAE. Ainsi les retards de validation qui en ont découlé, ont perturbé de façon notable, l'exécution du PTA 2013.

8 Dans ce rapport les évaluateurs utilisent « Coordination du projet » car c'est sous cette appellation que la Cellule d'appui au PNSA est connue dans le pays.

85. Les lourdeurs des procédures de la FAO, la longueur des circuits de décision et l'insuffisance de formation de l'équipe de Coordination du projet et des responsables des services publics décentralisés par rapport à ces procédures ont retardé l'exécution des activités dans toute la zone d'intervention du projet. Par exemple, les calendriers agricoles, pour la mise en place de la ferme fruitière de Djambala et les cultures de manioc dans toute la zone du projet, n'ont pas été respectés.
86. Le projet a été confronté à des problèmes de mobilisation de fonds d'exécution en temps utile. Excepté le secteur agricole de Madingou où les responsables ont négocié des services à crédit avec les paysans, dans nombre de secteurs agricoles, les opérations de mise en place des parcs à bois (campagne agricole de 2014) n'avaient pas encore démarrées faute de disponibilité de fonds au niveau des CSA. Ceci a eu une grave incidence sur les résultats attendus.
87. Par ailleurs, l'exécution des fonctions administrative, financière et technique du projet entre la FAO/CG et la Coordination du projet a rendu la gestion du PA-PNSA complexe. En effet, le rôle de chaque instance dans la gestion du projet n'a pas été clairement défini par des dispositions précises. Quelques exemples: la mise en place du parc à bois pilote de Boko a été engagée directement par le service technique de la FAO/CG sans implication de la Coordination du projet ou de la Direction générale de l'agriculture (DGA); la distribution du matériel de pisciculture a été réalisée par le projet mais non le suivi auprès des bénéficiaires, la Coordination estimant que cette activité allait être menée sous la responsabilité du Ministère en charge de la pêche et de l'aquaculture conformément à la stratégie de mise en œuvre du PNSA.
88. Le projet a également montré des limites dans le financement et l'exécution des travaux de construction des abris et socles des décortiqueuses. Par exemple, les travaux de construction de l'abri et du socle pour la décortiqueuse du groupement Yengue du quartier Wayako à Kinkala dans le Département du Pool n'ont démarré qu'à l'arrivée d'une mission conduite (sur le budget des travaux) par le Coordinateur du PA-PNSA accompagné du Chef du Service génie rural du MAE et ont rencontré de nombreuses difficultés telles que: i) pénurie des matériaux nécessaires à la construction (fer à béton, bois de coffrage, etc.); ii) difficultés d'apport en eau dû au manque d'intérêt et d'implication des bénéficiaires dans les travaux (remarquable surtout pour les travaux similaires réalisés auprès d'autres bénéficiaires du Département) et iii) coût élevé de la main-d'œuvre.
89. La FAO/CG n'a pas suffisamment aidé la Coordination du projet à prendre les décisions appropriées lorsqu'elle était confrontée à d'importantes difficultés techniques. Etant donné que la Coordination du projet est liée à la FAO/CG par des rapports fonctionnels qui limitent son autorité d'exécution des activités, il aurait été plus simple, dans la situation présentée précédemment, que la FAO/CG lance un appel d'offre et engage un opérateur pour la réalisation de l'ensemble des abris et socles de toutes les décortiqueuses distribuées dans la zone du projet. Au vu des délais d'exécution, les difficultés rencontrées ont représenté une entrave à l'efficacité et l'efficience du projet, réduisant ainsi sa performance.
90. L'approche multi-partenariat du projet, tout en s'inscrivant dans la politique nationale qui vise à ce que tous les acteurs soient impliqués dans le cadre multinational, a connu des faiblesses et des conflits de compétences qui ont eu un impact négatif sur la mise en œuvre de certaines activités.
91. En effet, le Protocole d'accord entre le GRC et la FAO pour la mise en œuvre du projet de même que les contrats de prestation de services entre la FAO/CG et les institutions de recherches telles que l'IRA (le centre de recherches agronomiques de Loudima) et le CNSA (la ferme agropastorale d'Etsouali et la ferme semencière de Mayoumina) ainsi que l'Institut paraétatique de l'AgriCongo, ont souffert de quelques limitations. La Coordination du projet qui, techniquement, a la responsabilité du suivi de l'exécution de ces contrats, a effectué très peu de missions sur le terrain du fait de son faible pouvoir de décision. Ce pouvoir relève du service administratif de la FAO/CG qui n'a pas toujours réagi en temps utile aux sollicitations du projet. Plusieurs missions de suivi programmées par la Coordination du projet n'ont pas été effectuées en temps utile dû à l'impossibilité de mobiliser les fonds nécessaires pour l'exécution des activités du projet.
92. Les autres problèmes de gestion découlant directement de l'insuffisance de clarté des dispositions légales contenues dans les protocoles d'accord entre les parties sont: le statut

ambigu du personnel national de la Coordination du projet; la gestion financière du projet peu claire de la part de FAO; et, le manque de pouvoir de gestion de la Coordination du projet. Ces problèmes ont été des facteurs de conflits et de faiblesses dans la gestion du projet et ils ont contribué à la faible performance du projet par rapport à ses résultats.

93. Aucun accord entre la FAO/CG, la Direction générale de l'agriculture (DGA) et les Directions départementales de l'agriculture (DDA) pour la mise en œuvre des activités de ce projet n'a été formalisé. Cet état de fait a pu créer des tensions entre la DGA et la FAO telles que celle survenue dans le Département à l'occasion des activités de mise en place du parc à bois de Boko impliquant le Directeur départemental et auxquelles la DGA n'a pas été associée et/ou informée par la FAO. L'absence de cadre juridique au niveau des services publics décentralisés (DDA, CSA) a induit un manque de mécanisme de suivi rapproché et/ou d'appui-conseils des bénéficiaires.
94. Le manque d'un cadre juridique entre le projet et les bénéficiaires (à travers les organisations, groupements et coopératives paysannes) explique également la faiblesse dans la traçabilité des appuis du projet à certains bénéficiaires tels que: des maraîchers du Centre maraîcher d'Owando bénéficiaires de l'appui technique d'AgriCongo; des maraîchers de Boko et de la ceinture maraîchère de Kinkala (Département du Pool); les bénéficiaires des moulins distribués dans le village Otende à 10 km d'Owando (Département de la Cuvette) et à l'association Source de vie à Boko; une veuve paysanne du village Séssé dia bantu, district de Louingui (Département du Pool); un groupement de pisciculteurs de Gamboma (Département des Plateaux) bénéficiaire du kit de matériel de pêche; le groupement rizicole Yengue à Kinkala (Département du Pool) bénéficiaire d'une décortiqueuse fonctionnelle.
95. Des entretiens avec les bénéficiaires effectués par l'équipe d'évaluation lors des visites sur le terrain il apparaît qu'aucun document attestant la preuve matérielle de remise des dons n'a été établi (PV de remise et/ou listes avec signature des bénéficiaires). Selon l'information parvenus à l'équipe d'évaluation les listes des bénéficiaires existaient, cependant, suite aux contraintes de suivi de ces derniers, les quantités produites ne sont pas systématiquement relevées et n'ont pas été partagées avec l'équipe d'évaluation.
96. Le suivi et la surveillance des activités du projet par le MAE ont été très limités, voire inexistantes. Alors que le Protocole d'accord prévoyait une évaluation du MAE à mi-projet ayant comme objectif de fournir «une analyse détaillée des réalisations, des contraintes qui limitent les résultats et des suggestions pour améliorer la performance d'exécution des activités», celle-ci n'a jamais été réalisée et le projet n'a donc pas bénéficié de suggestions éventuelles.

5.2 Gestion des ressources financières

97. Le projet UTF/PRC/004/PRC a été financé entièrement par le Gouvernement congolais pour un montant final de 2 147 000 USD (le montant avant recadrage était de 1,5 milliards FCFA soit environ 3 125 000 USD).
98. Le PTA 2013 a été évalué à 376 688 592 FCFA. Le montant des dépenses cumulées n'étant plus rendu disponible à la Coordination du projet par la FAO/CG, celle-ci a eu des difficultés pour effectuer le suivi régulier de son budget.
99. Le système de la FAO de paiement par tranches sur la base des justifications financières des activités de la phase précédente a ralenti le rythme d'exécution des activités sur le terrain. Les retards de mise en place des parcs à bois, des opérations de préparation de terrain pour la mise en place du verger de Djambala (fonds mis à la disposition de la DDA Plateaux) et de la construction des abris et socles des décortiqueuses sont en partie dus à la lenteur du système de paiement. De plus ce système de paiement par tranches crée des difficultés importantes de réalisation des activités en accord avec le calendrier agricole⁹.
100. Le nouveau logiciel (GRSM) introduit dans le système de gestion financière de la FAO a limité la marge de manœuvre de la Coordination du projet en ce qui concerne notamment le suivi du budget. Le Coordinateur n'a pas eu accès de façon constante aux informations financières du projet et n'a donc pas pu suivre l'état des dépenses des activités par rapport aux lignes budgétaires. Ceci a limité et affaibli sa capacité de gestion.

9 Il convient de noter que les retards enregistrés par la FAO dans le dépôt des justificatifs des avances perçues par les bénéficiaires est à l'origine des retards constatés dans la mise en œuvre des activités du projet.

5.3 Gestion des ressources humaines

101. Les ressources humaines allouées au projet n'ont pas été adéquates en terme de compétences et conditions de travail. Le mécanisme de gestion des activités du projet et la multiplicité des centres décisionnels entre FAO, MAE et Coordination du projet n'a pas contribué à la performance de ce dernier. De plus, trois Coordinateurs se sont succédés à la tête du projet PA-PNSA pendant la période de mise en œuvre.
102. La dispersion des ressources humaines à deux endroits (à la FAO/CG pour le Coordinateur et son assistante et à Mpila pour les collaborateurs techniques) a influencé négativement le travail de l'équipe de coordination.
103. Cependant, le fait d'être basés dans les bureaux de la FAO/CG a permis au Coordinateur et à son assistante de renforcer leurs connaissances des procédures de la FAO. L'équipe restreinte actuelle du projet travaille le plus possible en harmonie avec tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre.
104. Le Coordinateur du projet n'a pas toujours été à même de remplir son rôle. Comme déjà mentionné auparavant, la FAO n'a pas suffisamment appuyé la Coordination du projet à prendre les décisions appropriées lorsque certaines activités étaient confrontées à d'importantes difficultés techniques. De plus, les activités de production et distribution de semences de maïs réalisées par le CNSA, partenaire stratégique du projet PA-PNSA ont été coordonnées au niveau du CNSA et du MAE en dehors de toute implication de la Coordination du projet (qui n'a, par exemple, jamais reçu la liste des bénéficiaires des semences de maïs)¹⁰.
105. Des insuffisances préjudiciables liées au statut du personnel du projet ont été relevées. Ceci est probablement dû à une ambiguïté évidente du Protocole d'accord, notamment en son Article III.1 qui stipule que *«La FAO fournira le personnel nécessaire pour assurer les services; elle pourra également sous-traiter tout ou partie de ces services, à condition que le recrutement de tout personnel ou de tout sous-traitant, et les conditions de ce recrutement, soient préalablement approuvés par le Gouvernement»*. La responsabilité de chaque partie signataire du Protocole (le MAE ou la FAO) concernant l'affectation et la gestion des membres de la Coordination du projet n'est pas clairement définie.
106. Cette confusion a été renforcée par le fait que le Coordinateur et trois agents techniques ont été affectés au projet par le Gouvernement, mais ont maintenu leur statut respectif de fonctionnaire et contractuels.
107. Le projet a souffert des changements de personne au poste de Coordinateur: trois coordinateurs se sont succédés en quatre ans. L'équipe d'évaluation a constaté le manque d'expérience préalable et une absence de préparation des personnes occupant le poste de Coordinateur du projet. De plus, il semble qu'il n'y ait pas eu de période de transfert de compétences entre le deuxième et le troisième Coordinateur.
108. Pour garantir une meilleure gestion du personnel d'un projet de type UTF comme le PA-PNSA, le MAE et la FAO devraient mettre en place des dispositions précises quant au statut du personnel impliqué dans sa mise en œuvre. De même, il serait profitable au projet de prévoir une mission du Coordinateur auprès de projets qui poursuivent les objectifs de lutte contre l'insécurité alimentaire tels que le PRODER financé par FIDA et le **Projet de développement agricole et de réhabilitation des pistes rurales** (PDARP) financé par la Banque mondiale (BM), ceci dans un but de renforcement des capacités et de transfert de compétences.

5.3.1 Constatations par rapport au personnel des partenaires du projet (MAE et les organismes prestataires)

109. L'efficacité du travail du personnel du MAE et des prestataires comme le CNSA (sous le MAE), l'IRA et AgriCongo a été un point fort du projet.
110. Les compétences techniques des acteurs lors de la mise en œuvre des activités du projet ont été un facteur positif permettant l'atteinte des résultats. Cependant plusieurs faiblesses ont été constatées:

10 Le CNSA et le projet PA-PNSA sont des structures sous tutelle du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage.

- Le manque de stabilité des cadres, au sein du Ministère, responsables de la réalisation des activités du projet. Exemples: le cas du limogeage du chef de la ferme semencière de Mayoumina (Loudima) sans remplacement immédiat a causé d'énormes pertes dans la production des semences de maïs; le changement entre AgriCongo et le DDA a entraîné des retards dans le démarrage de la mise en place du verger de Djamabala par rapport au calendrier culturel.
- Le manque d'harmonisation des systèmes d'indemnisation entre projets financés par la coopération multilatérale du MAE. Exemples: les différents systèmes appliqués par les projets PRODER (financement FIDA), CONGOSAN (financement UE/FAO), PDDARP (financement BM), et PA-PNSA (financement MAE).

5.4 Efficience et efficacité des arrangements institutionnels

111. Le PA-PNSA est mené par la FAO/CG et exécuté depuis décembre 2011 par une équipe de coordination («Cellule d'appui au PNSA») mise en place par le MAE ayant comme fonctions: la coordination, la supervision et le suivi/évaluation des activités prévues dans le cadre du Protocole d'accord.
112. L'équipe d'évaluation estime que, de façon générale, les arrangements institutionnels auraient pu être plus efficaces. Les lourdeurs des procédures administratives et financières de la FAO/CG combinées à la faible autorité de la Coordination du projet en matière de gestion financière ont créé des difficultés de collaboration et des conflits de compétences entre la FAO/CG, le MAE et la Coordination du projet lors de la mise en œuvre des activités.
113. Le déficit d'information concernant les dépenses a été le principal objet des difficultés de collaboration entre la FAO/CG et la Coordination du projet. La volonté de la FAO/CG de répondre aux demandes de la Coordination du projet a été limitée par l'entrée en vigueur du logiciel GRMS (Global resources management system) à la FAO. La Coordination du projet n'a pas eu accès aux détails des dépenses en temps réel qui permettent d'apprécier la performance du projet dans l'exécution du budget. Cet état de fait n'a pas facilité l'implication de la Coordination dans le suivi financier du projet.
114. Il a été constaté la faiblesse des capacités des services techniques décentralisés du MAE par rapport à la diversité des activités et projets à appuyer dans le cadre du PNSA. Les moyens nécessaires n'ont pas été mis à leur disposition en temps utile ce qui a réduit leurs performances sur l'ensemble de la zone du projet. Par exemple, au moment de l'évaluation les opérations de mise en place des parcs à bois n'avaient pas encore démarrées dans la quasi-totalité des secteurs agricoles concernés par le projet (excepté le secteur agricole de Madingou) faute de fonds.
115. Les prestations des structures d'État partenaires opérationnels du projet (le CNSA, l'IRA et AgriCongo) ont contribué aux résultats obtenus. Cependant, les difficultés rencontrées ont limité leur performance en terme d'efficacité et d'efficience, notamment en ce qui concerne la production de matériel végétal sain de boutures de manioc et de semences améliorées de maïs et soja:
 - Au niveau de la ferme semencière d'Etsouali dans le district de Ngo (Département des Plateaux), la performance du projet a été freinée par de nombreuses difficultés d'ordre technique: sur les 10 ha de manioc emblavés, 3 ha de culture de variétés locales ont été totalement détruits par la Mosaïque. Les 7 ha restant du champ n'avaient pas encore été récoltés au moment de l'évaluation mais il a été constaté que durant la nuit les paysans des villages voisins soutirent de ce champ des quantités importantes des boutures saines. Un feu de brousse survenu en 2014 a causé une perte de 1,5 ha de manioc sur les 10 ha réalisés par le projet dans cette ferme.
 - Au niveau de la ferme semencière de Mayoumina dans le district de Louduma (Département de la Bouenza) une importante quantité de la production de maïs a été perdue du fait de l'abandon du champ durant la période entre le limogeage du chef du Centre et la nomination de son successeur.
116. De même le suivi des activités n'a pu être correctement réalisé par la Coordination du projet en raison de:
 - la capacité logistique des services décentralisés du MAE en charge du suivi des activités du projet PNSA au regard des distances importantes à parcourir

- la centralisation des contacts avec le CNSA au niveau du MAE a limité l'échange d'informations avec la Coordination du projet PA-PNSA. Tel a été le cas, par exemple, pour la distribution des semences de maïs produites à Etsouali pour laquelle le Coordinateur n'a jamais reçu la liste des bénéficiaires;
 - la centralisation des contacts avec l'IRA au niveau de la FAO/CG. En effet, c'est la FAO/CG et non le projet PA-PNSA qui a signé l'accord de partenariat avec l'IRA. Les rapports d'activités de ce dernier sont donc remis prioritairement à la FAO/CG qui les transmet par la suite au projet. Tel a été le cas, par exemple, pour la production de manioc (10 ha emblavés), de maïs (5 ha emblavés) et de soja (5 ha emblavés) réalisée au niveau du Centre de recherche agronomique de Loudima (antenne de l'IRA) et distribuée auprès des bénéficiaires identifiés par le DDA et le MAE. La Coordination du projet n'a été informée de cette activité qu'après que les opérations de distributions aient été réalisées.
117. La mobilisation des fonds d'exécution par la FAO selon un système de paiement par tranche a entraîné des retards dans les activités du projet réalisées avec l'appui technique d'AgriCongo. Au moment de l'évaluation, ce partenaire technique attendait toujours le paiement de la deuxième tranche du budget établi par le protocole d'accord. Ce retard a causé d'énormes problèmes au niveau des maraîchers installés au Centre maraîcher d'Owando. En effet, l'activité d'élevage de porcs associée au maraîchage pour la production de fumier ne parvenant pas à combler quantitativement les besoins des maraîchers, une extension de l'infrastructure avait été prévue pour permettre l'augmentation du cheptel. Le retard dans la mobilisation des fonds a bloqué les travaux avec pour conséquence des difficultés d'approvisionnement en fumier pour les maraîchers du groupement. Au moment de l'évaluation, ces derniers s'approvisionnaient (avec l'appui logistique de la DDA) auprès d'un élevage situé à 15 Km du Centre. Cette situation a généré un malaise au niveau des maraîchers et d'AgriCongo.
118. Il apparaît clairement que le projet a eu d'importants problèmes de gestion liés aux nombreuses contraintes qu'ont connu les partenaires opérationnels. ainsi qu'à l'ingérence directe du MAE qui n'a pas laissé la Coordination du projet jouer son rôle de structure technique désignée pour la distribution des semences auprès des bénéficiaires.

6. Les critères d'évaluation

Ce Projet est pleinement pertinent dans le contexte du pays, appuie le Programme national de sécurité alimentaire et participe à l'amélioration de la situation alimentaire.

Dans l'ensemble, le projet a été modérément efficace à atteindre son objectif immédiat pour les raisons principales suivantes: retards importants, activités non réalisées ou inachevées et manque de leadership clair.

La mise en œuvre du projet a été faiblement efficace aussi bien pour des raisons internes au projet que circonstancielles.

La majorité des activités doivent encore être consolidées. L'équipe d'évaluation a identifié certains facteurs de risque (contraintes financières, ressources humaines insuffisantes, personnel technique insuffisamment formé, etc.) qui pourraient en compromettre la durabilité.

L'impact positif du projet est lié principalement à la mise en œuvre de la composante 'maraîchage', et, dans une moindre mesure, de la composante 'moulins'. Cependant, l'impact du projet, y compris de ces deux composantes, aurait pu être plus important avec un soutien technique majeur, et une coordination plus forte.

6.1 Pertinence

119. La pertinence d'un projet s'estime en fonction de la cohérence entre les objectifs et la stratégie du projet vis-à-vis des besoins exprimés par les bénéficiaires, la politique du pays, et les programmes majeurs de développement.
120. Au niveau national, le projet PA-PNSA s'insère logiquement dans une série de projets ayant pour objectif de permettre au Congo de sortir d'une situation dramatique de pauvreté généralisée et d'insécurité alimentaire d'une partie importante de la population. Le Gouvernement congolais a élaboré un Programme national de sécurité alimentaire (le PNSA) ayant comme objectif d'augmenter la productivité et la production agricole afin d'améliorer la sécurité alimentaire dans le pays. Le projet PA-PNSA a été conçu à la demande du Ministère de l'agriculture et de l'élevage afin d'améliorer l'opérationnalité du PNSA. Ce projet s'aligne donc directement sur les priorités nationales du Congo.
121. Se basant sur les visites de terrain, l'analyse du processus d'identification des besoins des populations concernées et sur les opinions des parties prenantes (Coordination du projet, FAO/CG et MAE), l'équipe d'évaluation estime que le projet répond en partie aux besoins prioritaires. En effet, dans certains cas, un décalage a été constaté entre les besoins réels et l'aide apportée par le projet. La demande ou les besoins des bénéficiaires ne semblent pas avoir été suffisamment pris en compte lors de l'élaboration du projet.
122. Enfin, l'objectif du projet s'intègre au Cadre stratégique 2000-2015 de la FAO dont la vision, approuvée par les Organes Directeurs en 2009 est *«un monde libéré de la faim et de la malnutrition, dans lequel la sécurité alimentaire et l'agriculture contribuent à améliorer le niveau de vie de tous, en particulier des plus pauvres, d'une façon durable sur les plans économique, social et environnemental»*.
123. D'une manière générale, on note que les objectifs du projet s'inscrivent bien dans les priorités politiques nationales et internationales, mais l'équipe d'évaluation a constaté une insuffisance quant à l'approche du projet en ce qui concerne l'identification des besoins réels des bénéficiaires. En effet, le projet n'a pas toujours vérifié auprès des bénéficiaires sélectionnés si les activités répondaient – et continuent à répondre – à leurs besoins prioritaires d'une manière efficace.

6.2 Efficience

124. L'efficience analyse les résultats d'un projet (quantitatifs et qualitatifs) par rapport aux investissements financiers, humains et matériels afin d'estimer si le processus le moins coûteux a été appliqué pour arriver au meilleur résultat. Quand l'équipe d'évaluation a abordé ce critère avec la FAO/CG, la réaction a été assez catégorique: «La sécurité

alimentaire ne se chiffre pas¹¹». Or, il existe différentes approches pour augmenter la productivité et la production agricole d'un pays afin d'améliorer la sécurité alimentaire d'une population donnée.

125. Malheureusement, comme la FAOOCG l'avait elle-même constaté, le manque d'un suivi approprié et donc d'accès à des données utilisables concernant le nombre et types de bénéficiaires atteint et concernant le détail des investissements par activité, n'a pas permis à l'équipe d'évaluation de mesurer l'efficacité de l'approche appliquée par ce projet en terme de coûts-bénéfices ni de faire des comparaisons avec des approches alternatives.
126. Ce que l'on peut affirmer, est que les objectifs du projet n'ont pas été atteints dans les délais prévus et par conséquent que l'efficacité du projet a été globalement insatisfaisante.

6.3 Efficacité

127. De l'analyse des résultats obtenus (voir Chapitre 4), il apparaît que le projet n'a pas fait preuve d'une grande efficacité. En date de la conclusion du présent rapport (fin décembre 2014), la majeure partie des activités prévues ne sont pas encore finalisées: parcs à bois, distributions des boutures saines de manioc, mise en route de tous les moulins, installation des décortiqueuses auprès des bénéficiaires, établissement du verger des fruitiers etc. L'évaluation estime prudemment à un minimum d'une année le temps nécessaire pour, sans changement rigoureux d'approche d'intervention, finaliser ces activités à un niveau optimal.
128. Les facteurs majeurs de cette faible efficacité se résument comme suit:
 - ambiguïté du rôle de la Coordination du projet;
 - confusion globale entre le PNSA et le PA-PNSA;
 - manque de transparence de la FAOOCG dans les aspects clefs (administratifs, ressources humains, financiers, communication) de gestion de ce projet;
 - manque de renforcement des capacités des partenaires du projet à tous les niveaux: membres de la Coordination du projet, agents des structures décentralisées du MAE et bénéficiaires.

6.4 Durabilité

129. Les perspectives de maintien ou amplification des résultats et des activités du PA-PNSA après la fin du projet et donc à l'arrêt du financement sont très faibles. En effet, durant la période couverte par le financement, la mise en œuvre du projet a connu de sérieuses difficultés et certaines activités ont pratiquement été abandonnées. Certaines conditions nécessaires doivent être réunies pour que les activités puissent continuer après la fin d'un projet:
 - des ressources humaines bien informées et formées pour pouvoir gérer les activités;
 - une connaissance et transparence totale de tous les aspects du projet chez toutes les parties prenantes;
 - la disponibilité des moyens techniques et financiers pour les bénéficiaires, suffisante pour la reprise des activités;
 - l'adoption totale du projet par une structure remplaçante qui a des moyens techniques et financiers afin de continuer la gestion des activités du projet, après sa fin.
130. Dans le présent projet, seule la dernière condition est acquise, le MAE pouvant être considéré comme la structure remplaçante. La durabilité du projet PA-PNSA est donc très aléatoire, surtout si le terme de celui-ci est maintenu à la date prévue du 31 décembre 2014.
131. En terme de durabilité environnementale des activités, l'évaluation n'a pas constaté des pratiques trop problématiques. La seule observation concernant des pratiques potentiellement négatives sur le plan environnemental et sanitaire est l'application d'insecticide et fongicide dans la pratique du maraîchage. Il est à noter que certains maraîchers cherchent des méthodes alternatives et plus naturelles.

11 Affirmation littérale de la FAO Congo

6.5 Impact

132. Après trois ans de mise en œuvre, les impacts d'un projet de développement devraient commencer à être visibles. Quelques petits signes d'impact du PA-PNSA ont été constatés en particulier pour les composantes 'maraîchage' et 'moulins'. En effet, quelques bénéficiaires ont tiré un profit économique et social directement de ces activités.
133. Dans la majorité des situations, il est encore trop tôt pour parler d'impact à cause du retard pris dans la mise en œuvre des activités du projet. De plus, le manque d'une base de données viable concernant les bénéficiaires et leur situation avant, durant et après le projet, empêche de quantifier le nombre de bénéficiaires réellement atteints.

7. Les critères transversaux

Le projet est jugé insatisfaisant par rapport aux critères transversaux d'évaluation. En effet, le projet PA-PNSA:
n'a aucune approche, implicite ou explicite, tenant compte de la dimension du genre;
n'a pas suffisamment exploité la possibilité et le besoin de renforcer les capacités de ses interlocuteurs principaux; et,
n'a pas établi d'accords formels avec tous les partenaires (contrats ou protocoles d'accord) ce qui a influencé négativement la mise en œuvre de certaines activités

7.1 Intégration de la dimension du genre

134. Comme déjà évoqué avant dans ce rapport, l'approche et la stratégie du projet ne tiennent pas spécifiquement compte de la dimension du genre (voir Chapitre 3. La conception et l'approche du projet).
135. Il existe une représentativité appréciable – mais encore insuffisante – des femmes comme bénéficiaires des activités du projet et dans les instances dirigeantes des groupements bénéficiaires visités.
136. Au niveau central et des services décentralisés du MAE concernés par le projet tous les responsables, sans exception, sont des hommes.
137. Au niveau des instances responsables de la mise en œuvre du projet, les seules femmes sont l'Adjointe de l'Assistant FAOR chargé du programme à la FAOCCG, l'assistante du Coordinateur du projet et antérieurement l'Attachée à la production agricole (actuellement à la retraite) du MAE.
138. Les exemples de la participation de femmes dans les activités du projet sont: les membres du groupement de maraichers d'Owando (Département de la Cuvette) comptent 14 femmes (dont deux veuves) et 19 hommes, la trésorière est une femme ainsi que la présidente du Comité de contrôle et de vérification. Le groupement d'un moulin ABBON à Madingou-Gare (Département de la Bouenza) est dirigé par des femmes (présidente, secrétaire et trésorière) et la majorité des membres sont des femmes (4 sur 7 en totale).
139. Les rapports de suivi et d'appui sur le terrain ne contiennent pas de chapitre spécialement dédié à la dimension du genre et ne présentent pas d'information concernant l'implication des femmes dans les activités et leur situation spécifique. (Réf. les neuf rapports de mission de l'année 2014).
140. Bien que sur le terrain, les femmes profitent du projet en tant que bénéficiaires, il n'existe pas de suivi particulier de leur situation et de celle de leurs familles et, de ce fait, il est impossible d'adapter les activités selon leurs besoins spécifiques ni d'organiser des activités de renforcement de leurs capacités.

7.2 Développement des capacités

141. Le Protocole d'accord¹² et le budget du projet prévoyaient une composante renforcement des capacités. L'équipe d'évaluation a constaté l'existence d'un important besoin de renforcement des capacités à tous les niveaux.
142. L'équipe d'évaluation estime que le projet n'a pas suffisamment utilisé les moyens mis à sa disposition pour former les bénéficiaires, les membres de la Coordination du projet et les cadres des structures étatiques décentralisées. En effet, excepté l'apprentissage sur le tas du Coordinateur et son assistante pendant leur séjour à la FAOCCG (voir 5.1 du Chapitre 5, 'Gestion du personnel') pratiquement aucune activité de renforcement des capacités (formations et autres) n'a été planifiée et exécutée par le projet.
143. Les bénéficiaires et le personnel des structures partenaires ont eu très peu de «gain professionnel et technique» à travers le projet.

12 Art. 18: «renforcement des capacités des acteurs à tous les niveaux»; Art. 20: «le renforcement des capacités tant des cadres, des exploitants que des organisations agricoles à la base et leur professionnalisation»

144. En cas de prolongation du projet permettant d'utiliser les moyens financiers restants, il serait important d'organiser un certain nombre d'ateliers pour les cadres étatiques impliqués dans la gestion du projet et des formations pour les bénéficiaires en matière de gestion et entretien du matériel et équipements reçus (décortiqueuses et moulins).

7.3 Partenariats et alliances

145. Le projet a travaillé en partenariat formel – à travers des protocoles d'accord – avec les institutions congolaises suivantes: AgriCongo, IRA et CNSA. Ce type de partenariat a fonctionné d'une manière correcte et efficace, malgré quelques problèmes lors de la mise en œuvre des activités (voir les chapitres précédents).
146. Il a été constaté un manque de cadres juridiques pour les partenariats avec les bénéficiaires. En effet, aucun protocole d'accord n'a été établi avec les bénéficiaires (groupements ou individus).
147. Il a été également constaté l'absence de protocoles d'accord avec certains prestataires de services par exemple entre: la DDA du Département du Pool et le Centre des métiers agricoles/Collège d'enseignement technique agricole (CEMA/CTA); la DDA du Département du Pool et les opérateurs de l'installation des décortiqueuses; la DDA du Département de la Bouenza avec le propriétaire foncier du village Kissamba en ce qui concerne la contrepartie (demi-ha de boutures à la récolte) de l'acquisition du terrain pour le parc à bois du secteur agricole de Madingou.
148. Le manque de cadres juridiques pour certains partenariats a entraîné des ambiguïtés qui ont influencé négativement la mise en œuvre de certaines activités (voir plus haut).
149. En l'absence de cadre juridique, aussi simple soit-il, il est difficile de gérer, superviser et (si nécessaire) adapter d'une manière coordonnée les activités d'un projet.
150. Toutes les nouvelles activités encore à entreprendre devraient être réalisées dans le cadre d'un protocole d'accord.

8. Conclusions et recommandations

8.1 Conclusions

151. Sur la base de l'étude des documents, des entrevues avec les parties prenantes du projet et des visites aux activités sur le terrain, l'évaluation a pu formuler un nombre de conclusions, recommandations et leçons à apprendre présentées ci-après.
152. Il est à noter qu'en date officielle de fin de projet (au 31 décembre 2014), le solde restant est de 412 528 USD (réf. Financial Statement Trust Funds, 12 janvier 2014), ce qui semble correspondre aux activités prévues (après recadrage) et non encore totalement réalisées suite aux multiples retards décrits dans le présent rapport.

Conclusion 1: par rapport aux structures administratives et institutionnelles

153. L'approche multi-partenariat du projet tout en s'inscrivant dans la politique nationale qui vise à ce que tous les acteurs soient impliqués dans le cadre multinational, a connu des faiblesses et des conflits de compétences qui ont eu un impact négatif sur la mise en œuvre de certaines activités.
154. Dès qu'il existe des échanges matériels ou financiers entre deux parties dans un projet basé sur le multi-partenariat, il est souhaitable d'établir des protocoles simples et clairs, qui stipulent les obligations de chacune des parties en termes de quantité, qualité et temps.

Conclusion 2: par rapport aux structures administratives et institutionnelles

155. Il était prévu que le PA-PNSA soit renforcé dans sa mise en œuvre par le soutien et l'encadrement des structures nationales de coordination du PNSA.
156. Le mécanisme de coordination du PNSA au niveau national n'a jamais été développé, et donc le projet PA-PNSA n'a pas profité des structures institutionnelles de celui-ci comprenant: (i) un Comité national pour la sécurité alimentaire (CNSA), (ii) divers comités techniques de suivi; et (iii) une équipe légère de coordination nationale du PNSA (trois à quatre membres) qui devait animer et coordonner les diverses interventions/projets en étroite concertation avec les divers Ministères, les autres institutions et partenaires associés au financement et/ou à la mise en œuvre du PNSA, dont le PA-PNSA (réf. Protocole d'accord GRC/FAO, article 6).
157. Alors que dans le langage de la quasi-totalité des acteurs (à Brazzaville et sur le terrain) le terme «PNSA» est utilisé en référence au projet PA-PNSA, ce dernier ne représente même pas un dixième¹³ du budget total du PNSA et a été très faiblement intégré aux stratégies et activités de ce dernier. Cet amalgame a provoqué une confusion généralisée dans la perception du projet PA-PNSA (avant et après le recadrage).

Conclusion 3: par rapport à la gestion du projet

158. La Coordination du PA-PNSA n'a pas fonctionné de manière efficace car elle n'avait pas de statut officiel et clair et n'a pas reçu certaines informations essentielles à la gestion du projet.
159. La responsabilité entre la FAO et le MAE quant à la coordination du projet n'a pas été clairement définie. Le Protocole d'accord GRC/FAO prévoyait la mise en place d'«un comité de suivi technique (Virtual Project Task Force) comprenant le Représentant de la FAO au Congo et les diverses divisions techniques concernées au siège de la FAO, au bureau sous-régional couvrant l'Afrique centrale et autres si nécessaire» pour appuyer le Service de coordination et gestion du PSSA (TCOS) dans sa tâche de coordination mais pas pour l'unité de Coordination du projet PA-PNSA.

13 Selon le Protocole d'accord GRC/FAO, le MAE devait allouer sur ses fonds propres un budget total de 17 milliards de FCFA sur lesquels étaient prélevés 1,5 milliards de FCFA, soit 9% (et seulement 6% après le recadrage), pour financer, dans le cadre du présent projet UTF/PRC/004/PRC, l'assistance technique de la FAO (réf. Protocole d'accord, article 7).

160. Cette confusion explique la faible marge de manœuvre du Coordinateur du projet pour une tâche aussi complexe et de grande responsabilité. En effet, la Coordination du projet n'a pas assez de pouvoir de décision pour coordonner le projet et ses activités de manière efficace et se heurte à des problèmes assez contraignants concernant sa propre mission de suivi et d'appui sur le terrain tels que: la non maîtrise du budget, le manque de communication et d'informations en temps utile concernant des interventions de sa compétence.

Conclusion 4: par rapport à la gestion du projet

161. Les contraintes dans la gestion financière du projet ont eu un impact négatif sur l'efficacité de la gestion des activités. Les modalités de gestion financière du projet doivent être revues d'une manière approfondie en appliquant les principes suivants:
- les délais des paiements des dépenses liées aux différentes activités doivent être considérablement raccourcis;
 - la FAO doit soutenir la Coordination du projet par un partage de toutes les informations financières disponibles concernant ce dernier.
 - la FAO, la MAE et la Coordination du projet doivent se rencontrer mensuellement ou bimensuellement pour examiner ensemble l'évolution du budget du projet («budget monitoring») et définir la programmation pour les périodes consécutives.
162. Dans le but de limiter les nombreux retards constatés dans la réalisation des activités, le projet devrait augmenter sa capacité (avec l'appui technique de la FAO) afin d'assurer à tous les bénéficiaires une livraison du matériel de bonne qualité (au moins dans un état fonctionnel) en temps utile et/ou tenant compte du calendrier agricole. Ensuite, la planification de la distribution du matériel devrait intégrer une petite formation initiale et un suivi régulier des bénéficiaires concernant l'utilisation, l'entretien et la réparation du matériel afin de garantir un bon fonctionnement et un rendement optimal de ce dernier.

Conclusion 5: par rapport à la gestion des ressources humaines

163. Des insuffisances préjudiciables liées au statut ambigu du personnel du projet ont été relevées. Ceci provient d'une ambiguïté évidente du Protocole d'accord, notamment en son Article III.1 qui stipule que *«La FAO fournira le personnel nécessaire pour assurer les services ; elle pourra également sous-traiter tout ou partie de ces services, à condition que le recrutement de tout personnel ou de tout sous-traitant, et les conditions de ce recrutement, soient préalablement approuvés par le Gouvernement»*.
164. L'évaluation s'interroge sur la responsabilité de chaque partie signataire du protocole (le MAE ou la FAO) à fournir et gérer le personnel de la Coordination. Cette confusion est clairement établie du fait que le Coordinateur et trois de ses agents techniques étaient affectés au projet par le Gouvernement, mais ont maintenu leur statut respectif de fonctionnaire et contractuel.
165. Tout le personnel de la Coordination du projet doit avoir un statut clair: fonctionnaire d'État, de la FAO, ou de personnel de projet comme c'est le cas pour les projets PRODER et PDARP. Dans tous les cas, leurs conditions contractuelles doivent être les plus possibles similaires et en conformité avec le système national d'emploi.
166. Pour garantir une meilleure gestion du personnel d'un projet de type UTF comme le PA-PNSA, le MAE et la FAO devraient mettre en place des dispositions juridiques précises quant au statut du personnel impliqué dans sa mise en œuvre. De même, il serait profitable au projet de prévoir une mission d'imprégnation du Coordinateur auprès des projets qui poursuivent les mêmes objectifs de lutte contre l'insécurité alimentaire comme PRODER (financé par FIDA) et PDARP (financé par la BM), ceci dans un cadre de renforcement des capacités et de transfert de compétences.
167. Il serait souhaitable que le personnel d'État impliqué (à tous les niveaux) dans l'exécution des activités du projet soit sensibilisé/informé et formé à travers des ateliers thématiques ou d'orientation technique. Le système d'indemnisation pour leur implication spécifique dans les activités du projet doit être harmonisé avec les autres projets de développement intervenants dans le monde rural au Congo. Les conditions contractuelles du personnel d'un projet ne doit pas faire l'objet d'ambiguïté, ni de décalage avec les conditions d'emploi du personnel d'autres projets similaires car cela peut être source de démotivation et de baisse d'efficacité des personnes concernées.

Conclusion 6: par rapport aux questions de financement

168. Il existe une perception erronée générale et à tous les niveaux quant à l'origine du financement de ce projet. En effet, de nombreux interlocuteurs rencontrés par l'équipe d'évaluation pensaient que le projet était financé sur des fonds internationaux (cas de la plupart des projets de développement ou humanitaires) et ignoraient que le Gouvernement congolais finançait sur ses propres ressources les services de la FAO prévus dans le projet PA-PNSA.
169. Le caractère exceptionnel de ce type de financement doit être accompagné d'une plus large sensibilisation et information des acteurs à tous les niveaux afin de favoriser leur appropriation du projet et responsabilisation car il s'agit bien de « fonds à nous, les congolais¹⁴ ».

Conclusion 7 : par rapport à l'intégration de la dimension du genre

170. Le projet n'a, dans sa formulation et mise en œuvre, aucune approche et stratégie tenant compte de la dimension du genre.
171. Il existe une représentativité appréciable de femmes comme bénéficiaires des activités du projet ainsi que dans les instances dirigeantes des groupements bénéficiaires.

Conclusion 8 : par rapport au développement des capacités

172. Il existe un besoin important de renforcement des capacités à tous les niveaux. Le projet n'a pas suffisamment utilisé les moyens mis à sa disposition pour former les bénéficiaires, les membres de la Coordination et les cadres des structures étatiques décentralisées.
173. En cas de prolongation du projet permettant d'utiliser les moyens financiers restants, il serait important d'organiser un certain nombre d'ateliers pour les cadres étatiques impliqués dans la gestion du projet et des formations pour les bénéficiaires en matière de gestion et entretien du matériel et équipements reçus (décortiqueuses et moulins).

Conclusion 9: par rapport aux activités du projet

Maraîchage

174. Les activités de maraîchage que le projet appuie techniquement et matériellement (infrastructures d'irrigation, intrants, structures de base pour groupement, etc.) sont bien mises en œuvre, semblent être rentables et ont un impact positif sur la quantité des ressources alimentaires disponibles sur les marchés locaux, même si les réalisations (à part celle d'Owando) existaient déjà bien avant l'intervention du projet PA-PNSA. Certains appuis du projet n'ont pas été pertinents au regard des besoins réels des bénéficiaires.
175. Afin de finaliser l'intervention du projet dans le domaine du maraîchage d'une manière responsable, il est recommandé de revoir les besoins prioritaires conjointement avec les groupements de maraîchers et se concentrer pendant la période finale du projet sur des activités qui répondent à ceux-ci.

Parcs à bois

176. En cas de prolongation du projet, cette activité devra être ciblée comme prioritaire. Tout devra être mis en œuvre pour une exécution efficace tenant compte du calendrier agricole. Les objectifs devront être: i) la plus large distribution possible de boutures saines de manioc aux paysans et paysannes les plus vulnérables dans les zones les plus proches des zones actuelles du projet, et ii) l'identification des bénéficiaires des tubercules produites dans les champs des parcs à bois.

Moulins et décortiqueuses

177. Le projet doit tout mettre en œuvre pour garantir la qualité technique du matériel et équipement distribués aux bénéficiaires.
178. Des dispositions devraient être prises pour installer les décortiqueuses, réparer les équipements non fonctionnels et apporter des formations techniques et en gestion aux bénéficiaires leur permettant de pérenniser leurs entreprises et d'en tirer le maximum de rendement.

14 Déclaration littérale d'une personne interviewée par l'équipe d'évaluation

8.2 Recommandations

179. Quand il s'agit de projet comprenant des partenariats d'échanges de matériel, de services d'appui et/ou de finances, il serait propice d'établir dans tous le cas un protocole d'accord qui couvre les aspects essentiels de ces échanges (rôles exacts des uns et des autres, délais précis, quantité et qualité du matériel, système des paiements, aspects juridiques, etc.).

Recommandation 1 à la FAOCCG

Dans l'hypothèse d'un prolongement du projet PA-PNSA, il est nécessaire de clarifier le partenariat entre la FAO, la DGA, les DDA, les CSA et les autres partenaires locaux dans le cadre de protocoles d'accord formels.

Recommandation 2 au MAE et à la FAO

Le PA-PNSA appuyant la mise en œuvre d'un vaste programme national visant la sécurité alimentaire, le PNSA, le Gouvernement congolais, avec le soutien de la FAO, devrait mettre en place une structure nationale forte qui coordonne, soutienne et surveille toutes les activités mises en œuvre dans le cadre de la sécurité alimentaire dans le pays, incluant PA-PNSA.

180. La Coordination du projet devrait recevoir le soutien absolu des deux parties prenantes: le MAE et la FAOCCG. Ce soutien devrait comprendre une facilitation dans la gestion de la mise en œuvre des activités du projet permettant à la Coordination de jouer pleinement son rôle.

Recommandation 3 à la FAOCCG

Clarifier le rôle et la responsabilité de la Coordination du PA-PNSA. Renforcer les capacités de la Coordination du projet afin qu'elle soit en mesure de développer ses fonctions et soutenir activement la gestion technique et financière du projet.

Recommandation 4 au MAE et à la FAOCCG

Mettre en place un Comité de pilotage conjoint afin d'appuyer la mise en œuvre du projet et surveiller l'esprit et la pratique de la recommandation 3.

Recommandation 5 au MAE et à la FAOCCG

Renforcer la visibilité du projet et expliquer son rôle en tant que projet d'appui au PNSA, renforcer la visibilité du Gouvernement congolais comme bailleur de fond.

Recommandation 6 au MAE et à la FAOCCG

Porter une attention particulière à la parité homme-femme et créer une stratégie explicite intégrée dans la stratégie globale du projet prenant en compte la dimension du genre afin de garantir une réponse aux besoins spécifiques des femmes, promouvoir des actions contre les inégalités liées au genre et être à même de réaliser un suivi pertinent.

